UNIVERSITE DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

LE KHÉDIVAT D'EGYPTE

ÉTUDE DE DROIT POLITIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(ÈS-SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

PAR

Joseph ACHKAR

DOCTEUR ÈS-SCIENCES JURIDIQUES

« ... Ce long enchaînement des causes particulières qui font et défont les Empires dépend des ordres secrets de la divine Providence. Dieu tient du plus haut des cieux les rênes de tous les royaumes ; il a tous les cœurs en sa main... »

(BOSSUET : *Discours sur l'Histoire Universelle*, ch. VIII).

MONTPELLIER
IMPRIMERIE FIRMIN ET MONTANE
3, Rue Ferdinand-Fabre, 3

1912

LE

KHÉDIVAT D'EGYPTE

ÉTUDE DE DROIT POLITIQUE

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

LE KHÉDIVAT D'EGYPTE

ÉTUDE DE DROIT POLITIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(ÈS-SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

PAR

Joseph ACHKAR

DOCTEUR ÈS-SCIENCES JURIDIQUES

ACAD. EGYPTIEN BIBL.

« ... Ce long enchaînement des causes particulières qui font et défont les Empires dépend des ordres secrets de la divine Providence. Dieu tient du plus haut des cieux les rênes de tous les royaumes ; il a tous les cœurs en sa main... »

(BOSSUET : *Discours sur l'Histoire Universelle*, ch. VIII).

MONTPELLIER
IMPRIMERIE FIRMIN ET MONTANE
3, Rue Ferdinand-Fabre, 3

1912

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. Vigié, Doyen, professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.

Brémond, Assesseur, professeur de Droit administratif.

Glaize, professeur honoraire.

Laborde, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Economie industrielles.

Charmont, professeur de Droit civil.

Chausse, professeur de Droit romain.

Valéry, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.

Perreau, professeur de Procédure Civile.

Moye, professeur de Droit international public.

Rist, professeur d'Economie politique.

Barthélemy, professeur de Droit constitutionnel.

Giffard, professeur d'Histoire du Droit.

Morin, agrégé, chargé d'un cours de Droit Civil approfondi.

Bridrey, agrégé, chargé d'un cours de Droit romain.

Nogaro, agrégé, chargé d'un cours d'Économie politique.

Ficol, agrégé, chargé d'un cours de Droit civil.

Donnedieu de Vabres, agrégé, chargé d'un cours de Procédure civile.

Rochette, secrétaire.

MEMBRES DU JURY :

MM. Moye, *président.*
Valéry,
Barthélemy, } *assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs

AVANT-PROPOS

L'Egypte, terre antique, terre des grands souvenirs, qui vit, sur ses bords, naître et mourir tant de civilisations diverses, est aussi le pays qui connut le plus de changements politiques.

L'importance de sa situation géographique, à l'entrée du continent africain, sur une mer qui en fait le trait d'union entre l'Europe et l'Asie, l'Orient et l'Occident, les merveilleuses ressources de son sol, la douceur de son climat, le prestige qui s'est constamment attaché à son nom, ont attiré sur elle, à travers les âges, les regards de tous les peuples conquérants qui ont rêvé l'empire du monde.

Depuis les premiers Pharaons, qui régnèrent sur cette terre privilégiée, à l'aube des temps historiques, jusqu'au Khédive Abbas II, que de régimes divers elle a subis !

C'est le Khédivat, forme actuelle du gouvernement qui la régit, après tant d'autres gouvernements disparus, que nous nous proposons d'étudier dans cet ouvrage.

Nous aurons à dire comment il s'est constitué, à

dégager de l'ensemble des firmans impériaux les prérogatives que la Sublime Porte y a graduellement attachées. L'analyse de ces firmans, depuis le glorieux fondateur de la dynastie régnante, nous permettra de suivre le développement du pouvoir Khédivial, les accroissements qu'il reçut, grâce à la fermeté et à l'esprit de suite de ses détenteurs successifs. Plusieurs questions d'ordre politique seront soulevées au cours de cette étude, questions délicates, souvent posées et diversement résolues, au sujet desquelles nous aurons à prendre parti. Enfin, dans la mesure où le présent aide à entrevoir l'avenir, nous essayerons de dire quelles nous semblent devoir être les destinées futures du Khédivat, qui s'achemine vers une forme définitive, plus conforme aux légitimes aspirations du peuple égyptien.

Mais, avant d'entrer dans notre sujet, il ne nous paraît pas sans intérêt de remonter un peu plus haut dans l'histoire, afin d'apprécier les avantages immenses dont l'Egypte est redevable à ses Khédives. Ravagée par des guerres incessantes, désolée par des épidémies, à la merci de gouverneurs ambitieux qui l'exploitaient à leur profit, elle avait rarement connu, depuis sa conquête par Amrou, des périodes heureuses et calmes. Sa situation s'aggrava encore sous la dynastie des Mamelouks, qui se signalèrent par des cruautés inqualifiables. Et quand le pays, conquis par le sultan Sélim, fut devenu une province ottomane, il ne put, malgré des efforts louables de la Turquie, jouir des bienfaits d'un gouvernement sage et éclairé. C'est ce que nous démontrerons dans

une introduction historique, où nous esquisserons, à grands traits, la physionomie de ces époques lointaines, qui précédèrent l'avènement de Mohamed-Ali, avènement qui fut une date mémorable pour l'Egypte et le point de départ de sa fortune.

INTRODUCTION-HISTORIQUE

I

De la domination romaine, ébranlée par bien des secousses, l'Egypte était passée, en l'an 640 de notre ère, sous la domination musulmane. Amrou-ebn-el-As en avait fait la conquête au nom du Khalife Omar ebn-el-Khattab, deuxième successeur de Mahomet. Elle devint alors une des provinces les plus importantes de l'empire islamique, qui connut de longues périodes de gloire et de grandeur, dont l'éclat rayonne à travers l'histoire.

Désolée par des luttes religieuses, qui s'envenimaient chaque jour, entre partisans et antagonistes des doctrines d'Eutychès ; ensanglantée par les persécutions des empereurs de Constantinople, qui prenaient parti pour les uns contre les autres ; en proie au désordre et à l'anarchie ; sans force pour se relever et reconstituer son antique indépendance, elle n'avait pas opposé une résistance bien sérieuse à la marche des armées musul-

manes. Seule, Alexandrie soutint un siège de quatorze mois (1).

Amrou n'abusa pas de sa victoire. Il s'attacha à gagner la confiance et la sympathie des populations soumises à ses armes, en leur assurant la liberté religieuse, la sûreté personnelle, l'inviolabilité de la propriété. Aux taxes arbitraires et

---

(1) « Tous les historiens s'accordent à dire qu'Amrou fut appelé en Egypte par les chrétiens dissidents de la secte d'Eutychès, célèbre hérésiarque du V[e] siècle, condamné par le concile de Chalcédoine... » (Histoire de Mohamed-Ali, par Paul Mouriez, t. I, p. 8).

Un préfet sur la nationalité duquel on n'est pas bien fixé, Makoukas, copte d'après les uns, grec d'origine mais né en Egypte d'après les autres, était sympathique à la cause des coptes opprimés, dont il partageait les opinions religieuses. C'est lui qui, mis en relations avec les musulmans, aurait travaillé à soustraire l'Egypte à la domination romaine. Ce Makoukas aurait même eu déjà quelque correspondance avec le prophète. Quand les armées musulmanes eurent envahi l'Egypte, il les accueillit comme des alliés et, ayant assemblé les principaux de la nation copte, il se joignit à eux pour faire un traité d'alliance avec Amrou, en qui il voyait un libérateur. (Histoire de l'Egypte, par H. de Vaujany, 2[e] édit., p. 106. — S. Marcel, Egypte depuis la conquête des Arabes, p. 14.)

On peut lire, au sujet de ce mystérieux personnage qu'est Makoukas, dans le Journal Asiatique, 8[e] série, t. XII, p. 361 et s., une étude de M. Amélineau, intitulée : « Fragments coptes pour servir à l'histoire de la conquête de l'Egypte par les Arabes. » L'auteur conclut à la nationalité copte de Makoukas.

vexatoires de l'administration byzantine, il substitua une redevance fixe et modérée et un impôt d'un dynar par tête (1). Sur ces revenus il préleva une somme pour l'entretien de canaux d'irrigation et la construction de nilomètres destinés à mesurer les crues du fleuve. Mais ses faveurs allèrent surtout aux Coptes jacobites, ses fidèles auxiliaires, auxquels il accorda le droit d'avoir des juges et des codes particuliers ; il les plaça à la tête des nouvelles divisions administratives qu'il venait de créer, et se comporta à leur égard plutôt en protecteur qu'en conquérant (2). Il recevait leurs doléances et donnait, dans toute sa conduite, l'exemple d'une bonté et d'une grandeur d'âme dignes d'un grand capitaine (3). Malheu-

(1) Comme les historiens arabes nous disent que cet impôt d'un dynar par tête donna alors un revenu de douze millions de dynars, il devient aisé de connaître la population de l'Egypte à cette époque : cette population devait être d'environ douze millions.

(2) Le nom d'Amrou éveille le souvenir de l'incendie de la fameuse bibliothèque d'Alexandrie. On conteste, cependant, de plus en plus, de nos jours, qu'Amrou ait ordonné un acte, qui non-seulement ne pouvait lui être d'aucune utilité, mais encore ne s'accordait pas avec son caractère si humain.

(3) Pour ne citer qu'un trait entre tant d'autres, c'est lui qui, pour la première fois, aurait interdit un antique usage, très barbare, d'après lequel, au moment de la crue du Nil, on jetait dans le fleuve, pour que ses eaux atteignissent le niveau voulu pour l'irrigation des terres, une jeune fille, très belle, enlevée de force à ses parents.

reusement l'Egypte devait, dans la suite, connaître rarement des maîtres aussi humains. Le plus souvent, celui qui est proposé à son administration l'exploite et ne la gouverne pas. Soucieux de ses intérêts propres, indifférent au bien-être du peuple, il n'exerce ses fonctions que dans le sens où il les juge profitables à sa fortune personnelle. A une époque où les facilités de communication n'existent pas de pays à pays, où les nouvelles sont lentes à arriver, l'éloignement de la Cour du Khalife, qui siège à Médine, à Damas, à Bagdad, suivant les vicissitudes de la politique et les changements de dynasties, met ses actes à l'abri de tout contrôle. Il échappe à la censure du pouvoir central. Et quand l'intérêt n'est pas le principal mobile de sa conduite, c'est le caprice qui le guide, c'est un souffle de folie qui passe en lui et le porte aux excès les plus cruels. S'il a l'ambition du pouvoir et qu'il se trouve secondé par les circonstances, il ne se fait pas faute de proclamer son indépendance. Son autorité devenue plus absolue s'exerce avec plus de tyrannie. S'il est indolent et que le commandement lui pèse, il confie l'administration à des agents affidés, façonnés à son image, aussi intraitables que lui. D'autre part, le mal s'aggravait par l'application d'un principe de gouvernement en faveur à la Cour des Khalifes, qui consistait à déplacer fréquemment les chefs des diverses provinces, pour ne pas leur laisser le temps de consolider leur pouvoir et de devenir des rivaux. Le gouverneur, sachant,

dès lors, sa puissance éphémère, s'efforçait de tirer de la situation présente tout le profit possible, en prévision d'un changement prochain. Forcément les travaux utiles à l'agriculture étaient délaissés, les terres restaient sans culture, l'insécurité augmentait, le commerce languissait, tout progrès devenait impossible.

Abdalla ben-Said, qui succéda à Amrou, se montra envers les Egyptiens d'une sévérité excessive. Il augmenta les impôts, pressura le peuple et porta le chiffre des contributions à quatorze millions de dynars (1). Son administration tyrannique et ses injustices soulevèrent contre lui la haine de tous les Egyptiens.

Après les quatre premiers successeurs du prophète, le Khalifat échut à Moawiah, qui le rendit héréditaire dans sa famille, d'électif qu'il était, et fonda la dynastie des Ommiades, ainsi appelée du nom d'Ommiah, son bisaïeul.

Sous cette dynastie, près de trente gouverneurs se succédèrent en Egypte en moins d'un siècle, cruels et rapaces ou bien insignifiants. Parmi eux, Abdel-Aziz se distingue par une assez habile administration, mais il n'a aucune sympathie pour les chrétiens, qu'il opprime impitoyablement (2).

---

(1) Le dynar valait environ 15 francs de notre monnaie.

(2) Les confiscations faites sous le gouvernement d'Abdel-Aziz nous donnent une idée de la richesse de certains Egyp-

Après lui, Assamah ben-Yézid, de l'aveu même des historiens musulmans, se signale par les confiscations les plus iniques et des massacres sans nombre. Non content de maintenir contre les moines les anciennes ordonnances d'Abdel-Aziz, qui les soumettaient à une contribution spéciale, il les oblige à recevoir chaque année de ses agents, en acquittant l'impôt, un anneau en fer sur lequel sont gravés leur nom et la date du paiement. Ils doivent porter cet anneau au doigt, de manière à pouvoir l'exhiber à toute réquisition du fisc, sous peine de mutilation ou de mort. Pour éviter cet odieux impôt, des moines vont trouver dans les monastères de la Thébaïde un refuge contre les caprices du maître, mais celui-ci les fait rechercher par ses soldats au fond de leurs retraites et exerce sur eux sa vengeance : les mutilations, les coups, la décapitation sont des sanctions courantes pour assurer le respect de sa volonté. Et comme si toutes ces iniquités ne suffisent pas, il achève d'exaspérer les Egyptiens de tous cultes, en décrétant que, dorénavant, pour remonter ou descendre le Nil, on doit se pourvoir d'un passeport dont la taxe est fixée à

---

tiens de l'époque. La vente des biens d'un Copte rapporta au fisc près de 13 millions de dynars, environ 8 millions de livres sterling. Une autre vente rapporta plus de douze millions de dynars !

dix dynars, ou cent cinquante francs environ de notre monnaie actuelle (1).

En dépit des instructions formelles du Khalife Hecham, qui lui ordonne de traiter humainement les chrétiens, Hendatah ebn-Safouan rappelle, par sa conduite inique, les atrocités d'Assamah. Il double les impositions et assujettit les animaux mêmes à des redevances. Tout chrétien qui ne justifie pas du paiement de cette nouvelle taxe a les mains coupées. Plus de sécurité nulle part. Les travaux des champs sont délaissés, le commerce est ruiné, les villes deviennent des cités mortes.

Non moins sanguinaire est Mohamed ebn-Abdel-Malek. Des persécutions incessantes ensanglantent le pays et laissent bien loin derrière elles celles de la période romaine. Les chrétiens sont dans la consternation, leur culte est exécré, les croix renversées, les églises détruites.

---

(1) « Une pauvre veuve voyageait sur le Nil avec son fils, ayant un passeport bien en règle, dont le paiement avait épuisé presque tout ce qu'elle possédait. Le jeune homme s'étant penché le long de la barque, pour boire l'eau du fleuve, fut saisi par un crocodile et dévoré avec le passeport qu'il portait sur lui. Les officiers du fisc exigèrent de la malheureuse veuve qu'elle en prît un nouveau et vendirent, pour le paiement de la taxe, jusqu'aux vêtements dont était couverte cette mère infortunée, qui fut réduite à la mendicité ». Marcel, *op. cit.*, p. 36.

Issa ebn-Abi-Ata continue la lignée des tyrans. Ses iniquités sont telles que les historiens chrétiens et musulmans s'accordent pour flétrir sa mémoire.

Après avoir régné près d'un siècle, les Ommiades font place aux Abbassidès. Aboul-Abbas, premier Khalife de la nouvelle dynastie, révoqua tous les gouverneurs de provinces et les remplaça par des parents ou des partisans. Le gouvernement de l'Egypte échut à son oncle, Saleh ben-Ali, qui ne se dérangea même pas pour aller remplir ses nouvelles fonctions et se fit représenter par un vice-gouverneur. En moins de sept ans, l'Egypte passa successivement par les mains de six gouverneurs. « Les mutations continuelles qui avaient eu lieu dans la haute administration de l'Egypte, avaient été loin d'être avantageuses à la prospérité et au bien-être des habitants. Chaque gouverneur, sûr d'être bientôt destitué et remplacé, s'occupait, non de ce qui pouvait être utile au pays, mais de ce qui pouvait être profitable à lui-même, et ne cherchait qu'à acquérir par toutes les voies possibles, pendant sa courte jouissance, des richesses qui pussent le dédommager d'une révocation prochaine. Aussi chacun d'eux augmentait-il de nouvelles surcharges les impôts qu'il trouvait établis par son prédécesseur ; ils en étaient venus à un tel point de rapacité, qu'il n'y avait plus aucun état, aucune industrie, qu'ils ne soumissent à des redevances sans cesse

accrues ; l'ouvrier mouleur de briques, le fellah vendeur de légumes, le conducteur de chameaux, le fossoyeur, toutes les professions, même celle de mendiant, étaient forcées de payer une taxe : la misère devint extrême et le bas peuple était réduit à manger jusqu'à des chiens et des cadavres humains... » (1) Ces scènes d'horreur se passaient sous le Khalifat d'El-Mansour, vers le milieu du huitième siècle de l'ère chrétienne.

La situation ne s'améliora pas sous Haroun-el-Rachid, dont l'histoire nous a conservé le glorieux souvenir, et qui se distingua autant par ses victoires et ses conquêtes que par la protection accordée aux lettres et aux sciences de son temps (2). Ce prince avait dans les gouverneurs d'Egypte une confiance si limitée que, dans l'espace de vingt-trois ans, il en destitua plus d'une trentaine. Le fait vaut d'être rapporté et se passe de commentaires.

Mal administrée chez elle, l'Egypte eut encore

---

(1) Marcel, *op. cit.*, p. 43-44.

(2) Haroun-el-Rachid éleva l'empire des Khalifes à un très haut degré de splendeur. On se rappelle l'ambassade qu'il envoya à Charlemagne. Les envoyés du Khalife vinrent à Aix-la-Chapelle et y reçurent de la part du monarque français l'hospitalité la plus généreuse. Les riches présents qu'ils avaient apportés, entre autres une merveilleuse horloge hydraulique, excitèrent l'admiration de la Cour de France. Ces présents témoignaient d'un état de civilisation très avancé chez les Arabes à cette époque.

à subir les contre-coups de toutes les luttes sanglantes engagées entre les divers prétendants au Khalifat, qui, en se disputant l'empire, se disputaient également le commandement de l'Egypte et portaient dans cette malheureuse contrée, déjà si éprouvée, toutes les horreurs de la guerre.

Vers l'an 868 de l'ère chrétienne, un gouverneur de l'Egypte se substitua, pour pouvoir lui-même continuer à vivre à la Cour du Khalife, un jeune officier, qui devait procurer à l'Egypte une période de calme et de prospérité, Ahmed ebn-Touloun. Devenu, par l'autorité qu'il sut acquérir et l'ascendant qu'il exerçait sur la population, le véritable maître du pays, cet officier réussit à se rendre indépendant, et ses conquêtes portèrent au loin la gloire de son nom. Des quatre successeurs de sa famille, un seul continua la sage et bienfaisante administration dont il avait donné l'exemple ; les autres compromirent son œuvre par leur faiblesse et leur incapacité, et les Abbassides reprirent l'Egypte, un moment soustraite à leur pouvoir néfaste.

Au dixième siècle de notre ère, l'Egypte tomba aux mains d'une dynastie nouvelle, celle des Fatimites (1).

---

(1) Les Fatimites tiraient leur nom de Fatma, fille du prophète, dont ils prétendaient descendre.

Le premier Khalife Fatimite qui régna sur le pays fut Moez-le-din-Allah. Il quitta ses États (1), pour venir jouir de sa conquête et se fixa dans une ville nouvellement bâtie par Djouhar, le général en chef de ses armées. Cette ville reçut le nom de Misr-el-Kahira, la capitale victorieuse, appellation qui fut bientôt abrégée par l'usage en celle d'El-Kahira, le Caire. Dans la pensée de ses fondateurs, elle devait rivaliser de magnificence avec Bagdad, la cité des Abbassides. Elle fut dotée d'une université musulmane, El-Azhar, qui devint la plus illustre et la plus florissante de tout l'Orient.

Malheureusement, en changeant de maître, l'Egypte ne changeait pas de sort. Après quelques années de tranquillité, elle connut de nouvelles amertumes. Elle avait eu, autrefois, des gouverneurs iniques, elle eut désormais des Khalifes dont quelques-uns laissèrent à la postérité un nom tristement célèbre. Une figure, entre autres, mérite de fixer notre attention. Evoquons-la en passant ; c'est celle de l'étrange El-Hakem bi-amr-Ellah (2).

---

(1) L'Empire des Fatimites comprenait alors l'Egypte, la Syrie jusqu'à la ville de Damas, la Cyrénaïque, le reste des côtes septentrionales de la Mauritanie, Malte, la Sardaigne, la Sicile et la plupart des autres îles de la Mauritanie.

(2) La traduction exacte de ce nom est : « gouverneur par ordre de Dieu. »

A la fois bizarre et cruel, ce dernier renchérit sur tous ses prédécesseurs. Sa conduite étrange révèle un déséquilibré. En lui semblent avoir passé à la fois l'âme de Néron et celle de Caligula. Tous les matins, à l'aube, il gravit seul le mont Mokattam où il prétend avoir, comme autrefois Moïse, des entretiens avec Dieu. Il se dit le seul pontife de l'Islam, foudroie de ses anathèmes les premiers Khalifes, compagnons du prophète, persécute les chrétiens et les juifs, qu'il oblige, tantôt à abjurer leur foi, tantôt à porter sur leurs habits un signe qui les distingue des musulmans. Il rêve ensuite à l'honneur de fonder une religion nouvelle, de dicter des lois nouvelles à l'univers. Enfin, comme les anciens empereurs romains, il s'érige en Dieu, fait ouvrir un registre pour y inscrire le nom de ses adorateurs et, afin de célébrer dignement son intronisation divine, il fait mettre le feu à la ville du Caire, dont une grande partie est détruite et le reste livré au pillage d'une soldatesque barbare.

Sous le Khalife El-Mostanser-b-Illah, le Caire devient le théâtre de guerres civiles. Des rixes sanglantes éclatent entre les soldats noirs du prince, soutenus par sa mère qui était négresse, et ses gardes turcs. La victoire vivement disputée de part et d'autre reste à ces derniers, qui, grisés par leur succès, se montrent arrogants envers le Khalife lui-même. Ils réclament insolemment une augmentation de solde et poussent leurs exigences

si loin que, pour les satisfaire, le souverain est contraint de vendre ses bijoux et ses meubles. Cette marque de faiblesse de sa part les enhardit davantage, et ils ont l'audace de piller le palais du monarque, de forcer l'entrée du tombeau de ses ancêtres, d'en enlever tous les ornements en or et puis de détruire la bibliothèque de la ville, riche de cent vingt mille volumes. Enfin, leur chef tente de déclarer Mostanser déchu du Khalifat. Mais le prince prend l'offensive et parvient à l'expulser du Caire. Le rebelle se retire alors à Alexandrie et, soutenu par des tribus arabes, il traverse les campagnes, met tout à feu et à sang et revient assiéger le Caire, qui capitule. Cependant, il ne jouit pas longtemps de son triomphe, car il est assassiné par son beau-père. Celui-ci, à la tête des Turcs, continue la lutte contre le Khalife, qui appelle à son secours le gouverneur de Damas et parvient à rester maître de la situation, par une victoire décisive remportée sur les rebelles. Entre temps, la famine désole le pays. Un œuf est vendu 15 francs de notre monnaie, un chat 45 francs, et cette disette effrayante engendre la peste, qui décime la population. Les habitants se mangent les uns les autres ; les enfants, les femmes, les hommes même sont enlevés au passage dans les rues. Et les historiens arabes qui rapportent ces faits nous disent que le ministre du Khalife, se rendant un jour au palais, fut jeté à bas de sa mule, que l'on dévora sous ses yeux.

La dynastie des Fatimites déclina à son tour et disparut pour faire place à celle des Ayoubites, qui eut pour fondateur l'illustre Salah-el-Din Youssef ebn Ayoub, digne et redoutable adversaire des Croisés. Ce fut un guerrier incomparable. Les plaines de la Syrie, de la Palestine et de l'Egypte furent les témoins de ses brillants exploits. Son nom, dans l'histoire des Croisades, se trouve mêlé à ceux de Richard Cœur-de-Lion et de Philippe-Auguste. Sous son règne, l'Egypte put jouir de quelques années de prospérité : canaux, digues, ponts, rien ne fut épargné pour ouvrir au commerce de nouvelles voies de communication, assurer l'irrigation des terres, faciliter les transports, et le Caire reçut des embellissements dignes de la capitale d'un grand pays. A sa mort, ses seize fils, ses frères et ses neveux se partagèrent son vaste empire (1).

Quand le dernier représentant légitime de la dynastie Ayoubite en Egypte, El-Malek-el-Saleh, fut décédé, son esclave favorite, Chageret-el-Dorr (2), réussit à conserver le trône à son fils, laissé en Syrie par son maître. Mais le règne du

---

(1) « Les chroniques latines, en racontant sa mort, nous disent que le sultan, près d'expirer, ordonna à l'un de ses émirs de porter son drap mortuaire dans les rues de Damas et de répéter à haute voix : « Voilà ce que Saladin, vainqueur de l'Orient, emporte de ses conquêtes ». (Histoire abrégée des Croisades, par Michaud et Poujoulat, p. 185).

(2) Littéralement « arbre des perles ».

nouveau sultan, Malek-el-Moazzem, fut très court. Grisé par la gloire de son élévation au trône du Khalifat, il se montra hautain et arrogant envers son entourage ; toutes ses faveurs, toutes ses sympathies allaient à des courtisans amenés avec lui de la Syrie. A la longue, il finit par s'aliéner tous les esprits, et il tomba sous le poignard des Mamelouks révoltés, qui devinrent les maîtres dont l'Egypte allait subir la puissance.

On était en 1250. Six siècles s'étaient écoulés depuis la conquête d'Amrou, et l'Egypte se trouvait bien déchue de son antique splendeur : les guerres, les incendies, les épidémies de toutes sortes, les persécutions religieuses, la mauvaise administration de ses gouverneurs, le despotisme de ses sultans, avaient décimé la population et amoncelé les ruines sur son sol (1).

II

Les nouveaux maîtres du pays étaient, comme l'indiquait leur nom de mamelouks, d'anciens esclaves achetés en Circassie et transportés en bas-

(1) La population de l'Egypte, à l'époque d'Amrou, était d'environ douze millions d'habitants. Elle est à peine de trois millions à la chute des Ayoubites (V. Population comparée de l'Egypte ancienne et moderne, dans la « Description de l'Egypte », publiée par C. L. F. Panckoucke, t. IX, p. 168 et s. — Les Français en Egypte, par J. J.-E. Roy, p. 36 et 37. — Univers, Egypte moderne, p. 103.

âge sur les bords du Nil, esclaves d'élite, forts, vigoureux, bien faits (1). Les sultans d'Egypte s'en composèrent une milice particulière. Cette milice, sans patrie, sans famille, sans religion même, dans laquelle on n'avait développé que la force physique et brutale, ne connaissait d'autre code de droit politique que le sabre. Indisciplinée, turbulente, elle ressemblait à une meute furieuse, que les souverains ne réussissaient à contenir qu'en flattant ses instincts.

Après le massacre du dernier Ayoubite, l'Egypte, déjà si éprouvée, se trouva livrée à l'anarchie la plus complète L'histoire d'aucun autre pays du monde ne nous donne l'exemple d'un désordre plus effrayant. Ce que les révolutions antérieures, les cruautés sans nom des anciens gouverneurs et sultans, les guerres, les fléaux de toutes sortes n'avaient pas accompli, les Mamelouks le firent au cours de deux cent soixante ans que dura leur pouvoir néfaste. Sur cette terre qui avait vu fleurir la plus brillante civilisation des temps anciens, tous les vestiges de sa grandeur passée s'effacèrent peu à peu ; sa langue même disparut dans le naufrage de ses institutions millénaires. Son peuple perdit sa physionomie primitive ; chétif,

---

(1) Mamelouk veut dire « possédé en toute propriété ». Il dérive du mot arabe « malaka » qui veut dire posséder, être propriétaire. — V. De Vaujany, *op. cit.*, p. 265. — J.-J.-E. Roy, *op.*, p. 39 — Paul Mouriez, *op. cit.*, p. 20 et s. — Louis Bréhier, l'Egypte de 1798 à 1900, p. 1.

misérable, il ne fut plus lui même qu'un amas de débris de plusieurs peuples : Coptes représentant les antiques Egyptiens, Arabes conquérants, Turcs unis aux Arabes par une communauté de religion, tribus nomades et vagabondes rôdant aux alentours des cités sans défense, toujours en quête d'un butin...

Il n'entre pas dans le cadre de cette introduction de retracer en détail cette période tristement célèbre, pendant laquelle les Mamelouks furent au pouvoir. Aussi nous contenterons-nous d'en donner une idée générale.

Comparés à ces monstres qui se succédèrent sur le trône avili des anciens Pharaons, les Néron, les Caligula, les Héliogabale de la Rome antique ne nous apparaissent plus que comme des princes débonnaires, plutôt extravagants que barbares, plutôt dominés par les caprices d'une humeur changeante que par la passion du crime.

Tout d'abord, cette même Chageret-el-Dorr, mère du dernier Ayoubite, qui savait tirer parti de tous les événements et ne reculait devant aucun moyen pour sauvegarder son autorité de sultane, se signale par des iniquités sans nombre. Du fond de son palais, elle ourdit des complots sanguinaires, décrète des proscriptions et des massacres et fait étrangler son mari par cinq eunuques blancs ; mais elle est assommée, à son tour, par les femmes mêmes du palais, qui la tuent à coups de sandales, et son cadavre est jeté dans

les fossés de la citadelle, où des chiens faméliques la dévorent.

Après elle, apparaissent des figures sinistres.

Dans un accès de colère, provoqué par le refus de soumission de certains notables du Caire à quelques-unes de ses ordonnances, le sultan mamelouk Malek-el-Mansour livre la ville du Caire à ses assassins. Pendant trois jours consécutifs, des milliers d'existences sont fauchées. Ni femmes, ni enfants, ni vieillards ne trouvent grâce devant lui, et sa fureur ne se calme qu'après avoir vu les rues de la capitale jonchées de cadavres.

Le sultan Malek-el-Kamel, le roi accompli, fut également un despote cruel. Jamais souverain ne s'attira une haine plus universelle. Mais lui, grisé par la vue du sang répandu, éprouvant un plaisir de démon à se sentir redouté, s'ingéniait à trouver chaque jour une nouvelle occasion de satisfaire ses cruels instincts. Un poète contemporain, Sefady, jouant sur le nom d'El-Kamel, qui veut dire accompli, disait : « le malheur de l'Egypte voit son *accomplissement* dans le règne du roi *accompli.* »

Mais à quoi bon énumérer tous ces tyrans ?.. L'historien se lasse de relater des faits révoltants, des massacres sans nombre, de basses intrigues, des complots sanguinaires, et d'un geste d'horreur il repousse toutes ces figures de rois sans entrailles, qui furent des prodiges de cruauté et de barbarie. Quarante-sept tyrans se sont succédé

dans l'espace de deux-cent-soixante ans. Et comme si ces forcenés ne suffisaient pas au malheur de l'Egypte, la peste et la famine sévirent plus souvent que jamais, achevant de ruiner cet infortuné pays.

Deux physionomies, cependant, se détachent de l'ensemble, qui accusent des traits mâles et énergiques et nous apparaissent environnées d'une certaine auréole : celles de Bibars et de Malek-el-Nasser.

Bibars, arrivé au pouvoir par des moyens violents, régna sous le nom de Malek-el-Zaher Aboul-Foutouh, le roi illustre, père des conquêtes. Il fit mettre en liberté les prisonniers que les régimes précédents avaient entassés dans les cachots, allégea les impôts, punit sévèrement les exacteurs et ramena dans le pays une période de calme et de sécurité que l'on n'avait connue depuis longtemps. Une affreuse famine étant venue désoler l'Egyte, il n'hésita pas à ouvrir au public les greniers de l'Etat et à répandre des largesses qui sauvèrent d'une mort certaine des milliers d'indigents. Guerrier intelligent et hardi, il subjugua l'Arménie, s'empara des places les plus importantes de la Syrie, combattit les Tartares et les chevaliers d'Edouard, prince royal d'Angleterre, purgea le monde de la secte des Assassins et fit la conquête de la Nubie.

Quant à Malek-el-Nasser, il est célèbre par la victoire qu'il remporta, près de Damas, sur les

Mongols. Détrôné, il sut reconquérir sa couronne et, en prince sage, il fit fleurir les arts utiles, embellit la capitale de nombreux édifices, construisit un observatoire, un palais de justice, plusieurs écoles et un magnifique hôpital. Il mourut après un long règne relativement bienfaisant, consumé par le chagrin que lui avait causé la mort du plus tendrement aimé de ses fils, l'émir Anouq.

« Mais, comme le dit un auteur (1), pour quelques bons princes que le ciel lui avait donnés de temps en temps, combien l'Egypte ne compta-t-elle pas, parmi ses sultans, de tyrans aussi avides et cruels que grossiers et incapables, pour lesquels gouverner n'était qu'opprimer. »

III

Des descendants des anciens Parthes occupaient la région située à l'Est de la mer Caspienne. Tenus en haleine par les Romains, avec lesquels ils se trouvaient constamment en lutte et dont ils étaient devenus limitrophes dès l'année 64 avant l'ère chrétienne, ils avaient conservé leurs habitudes guerrières. Les armes de Cyrus et d'Alexandre n'avaient pas réduit leurs ancêtres,

(1) Marcel, *op. cit.*, p. 191.

et à l'esprit d'indépendance qui caractérisait leur race, ils joignaient un courage invincible. Les Khalifes eux-mêmes n'avaient pas réussi à les soumettre complètement, mais ils les convertirent à l'islamisme. Ils les désignaient sous le nom de Turcomans.

Au commencement du treizième siècle, les hordes mongoles débordèrent, comme un torrent, des régions de l'Asie, sous la conduite de Gengis-Khan. Devant cette irruption soudaine, les Turcomans prirent la fuite et vinrent se fixer en Asie-Mineure, puis, cinquante mille cavaliers, conduits par leur chef Ertogrul, s'établirent dans les plaines de l'Arménie. Ertogrul, grâce à son énergie et à de persévérants efforts, se maintint dans le pays occupé par lui et son établissement finit par devenir définitif. Osman, son fils, poursuivit l'œuvre paternelle et soumit à sa domination l'Asie-Mineure, qu'il conquit sur les Grecs dégénérés de Constantinople. Il mourut en 1326, avec le titre de sultan, et son peuple perpétua sa mémoire en prenant le nom d'Osmanlis, dont on a fait « Ottomans ».

Peu à peu l'empire d'Osman recula ses limites à la faveur de nouvelles conquêtes, et finit par absorber les derniers vestiges de la puissance romaine en Orient. Constantinople tomba en 1453 au pouvoir de Mahomet II. Son petit-fils Sélim Ier s'empara de l'Arménie, de la Mésopotamie, de la Syrie, et envahit, en 1517, l'Egypte, à la tête

d'une puissante armée. Le pays était alors gouverné par le sultan Touman-Bey. Malgré la défense opiniâtre de ce prince et des Mamelouks, la victoire resta à l'envahisseur qui, après avoir livré le Caire au pillage et à l'incendie, fit pendre sans autre forme de procès l'infortuné Touman-Bey, dont le cadavre resta, huit jours durant, exposé aux regards du peuple, sur le lieu même du supplice.

Désormais l'Egypte ne fut plus qu'une province du vaste empire ottoman.

Devenu maître du pays, Sélim eût pu le doter d'une organisation administrative propre à en assurer la prospérité. Malheureusement, ni lui, ni ses successeurs ne s'y intéressèrent que dans la mesure du profit pécuniaire qu'ils pouvaient en tirer. Ainsi que le remarque fort judicieusement M. Bréhier, « l'Egypte fut pour le sultan comme une ferme ; pourvu que le fermier lui payât régulièrement ses arrérages, il n'avait nul souci du reste. » (1)

A la tête du pays, Sélim plaça un pacha qui avait pour mission de notifier les ordres impériaux

---

(1) C'est à cette époque que le sultan Sélim cumula le pouvoir temporel et le pouvoir spirituel. Il exigea du Khalife actuel une renonciation complète à son autorité spirituelle. Depuis cette époque, les sultans de Constantinople devinrent les Khalifes de l'Islamisme. (Marcel, *op. cit.* p. 192.)

aux autorités locales, de veiller à leur exécution et de percevoir les impôts. De crainte qu'un jour ce gouverneur n'usât de son autorité pour se déclarer indépendant, il fit entrer, pour en contrebalancer le pouvoir, les Mamelouks eux-mêmes dans son système de gouvernement. Douze d'entre eux, décorés du titre de « sandjaks » ou beys, furent chargés de l'administration des provinces. A leur tête et élu par eux était un chef résidant au Caire, appelé Cheik-el-Beled. Le pacha ne pouvait prendre aucune décision sans l'assentiment d'un Conseil ou Divan, composé des commandants des six corps d'armée. Ce conseil, investi de pouvoirs étendus, pouvait suspendre l'exécution de ses ordres et même le déposer et le renvoyer à Constantinople. Dans ce dernier cas, il déléguait au pacha dont la conduite lui avait déplu un héraut vêtu de noir qui prononçait le mot fatal : « Enzel, descends. »

Alexandrie, Damiette et Suez ne dépendaient pas du pacha. Ces villes ne reconnaissaient que les ordres directs du sultan, qui y nommait des gouverneurs distincts.

Quand les divers rouages qui composent l'administration publique coordonnent leurs mouvements avec une régularité parfaite, il en résulte nécessairement un effet utile ; mais s'ils se gênent et s'entravent réciproquement, ils ne sauraient engendrer que le désordre et la confusion, et telle était précisément la situation de l'Egypte. « Les

populations en souffrirent, mais la Porte ottomane vit résulter la conservation de sa suzeraineté de ces désordres mêmes. » (1) A la faveur de cette anarchie, les Mamelouks parvinrent à ressaisir leur ancienne influence, à fortifier leur pouvoir au préjudice de l'autorité du pacha, qui, nommé seulement pour trois ans et gardé à vue dans la citadelle du Caire, était, en fait, traité en véritable prisonnier. Peu à peu, le pays retomba dans l'état déplorable d'où la conquête ottomane l'avait, un moment, fait sortir ; mais cette fois, la ruine fut complète, irréparable. Le pacha n'ayant plus qu'un simulacre d'autorité, un rôle très effacé de simple intermédiaire entre le sultan de Constantinople et le Divan, qui, en réalité, concentrait entre ses mains tous les pouvoirs, les Mamelouks accaparèrent toutes les charges, toutes les forces vives de l'Egypte. De l'argent, des esclaves et des femmes, c'était tout ce qu'il fallait à leur ambition, et ils n'eurent jamais la moindre velléité de travailler au relèvement et à la prospérité du pays. A la longue, le tribut même finit par ne plus être payé régulièrement à la Turquie, et, quand ils voulaient bien le verser, ils ne manquaient pas de le diminuer, en prétextant des dépenses considérables pour la réfection des routes, le curage des canaux, le paiement des troupes.

---

(1) Marcel, *op. cit.*, p. 193.

L'unique richesse du pays consistait dans la propriété foncière. Elle fut aux mains des Mamelouks et de leurs créatures. Sans doute les sultans s'étaient déclarés propriétaires du sol entier de l'Egypte, mais ils en transférèrent la possession à des usufruitiers nommés « moultezims », en s'interdisant le droit de révoquer ces concessions (1). Quant au pauvre fellah, dépossédé de ses biens, réduit à l'état de simple colon, il exploitait la terre pour le compte de ses maîtres. Il payait une taxe perpétuelle au « moultezim » dont il relevait, un impôt dû au sultan ou « myri », et fournissait, en outre, à certains jours, des corvées qui mettaient le comble à son infortune. La taxe du « moultezim » était prélevée par les intendants ou chargés d'affaires de ce dernier, qui, responsables sur leurs biens de la rentrée de l'impôt, pressuraient le paysan avec une cruauté inouïe. Et si, après ces prélèvements et ces corvées, il lui restait encore quelques maigres ressources, il devait, au risque de se voir perdu, les abandonner à l'arrogante domesticité du seigneur. Non seulement il était de principe que les administrés devaient nourrir les administrateurs, mais encore les beys s'arrogeaient le droit de soumettre le fellah à toutes les réquisitions qu'il leur plaisait, et de remplacer ces réquisitions par une taxe de rachat, qui constituait un nouvel impôt régulier

(1) Marcel, *op. cit.*, p. 196.

ajouté à tant d'autres. Et si on le soupçonnait de recéler des ressources quelconques, il était roué de coups jusqu'à ce qu'il eût indiqué à ses maîtres l'endroit où il les avait cachées. Jamais on ne poussa plus loin le règne de la force brutale. En parlant de ce régime, un savant de l'Institut d'Egypte déclare qu'il est bon d'en transmettre les principaux traits à la postérité, comme d'un phénomène anormal et contraire à la nature (1).

A côté de cette misère générale, les beys affichaient un luxe insolent. Dans leurs maisons, vastes hôtels somptueux, dont on voit encore les restes, ils réunissaient parfois jusqu'à six cents mamelouks. Les moins riches en avaient de cinquante à deux cents. L'entretien de chaque mamelouk coûtait au moins soixante mille francs par an, et quand cet esclave, parvenu à l'âge de dix-huit ans, obtenait son affranchissement, il recevait de riches cadeaux, des armes, un équipement complet, des femmes, des terres, et peu à peu arrivait aux plus hautes fonctions.

Sans noblesse de sentiments, sans aucune moralité, infatués d'eux-mêmes, tous ces mamelouks affranchis, devenus à leur tour de puissants seigneurs, se détestaient, s'enviaient les uns les autres et passaient leur vie à nouer des intrigues, à tramer des complots.

---

(1) V. Description de l'Egypte, ou Recueil des Observations et des Recherches qui ont été faites en Egypte pendant l'expédition française.

Un de ces affranchis, nommé Ali bey, devint en 1717 Cheik-el-Beled, par conséquent chef des beys qui se partageaient l'administration de l'Egypte. Ces derniers, supportant mal son autorité, l'obligèrent à s'enfuir dans la Haute-Egypte ; mais lui, ne perdant pas courage, revint quelque temps après, et, secondé par des amis dévoués, il ressaisit son pouvoir, mit à mort quatre beys, en exila d'autres, destitua le pacha lui-même qu'il fit embarquer pour Constantinople et, prenant le titre de sultan, il secoua le joug de la Porte et se déclara indépendant. L'Egypte ne suffisant pas à son ambition, il s'empara de Djeddah, port de la Mecque, mit cette dernière ville à sac, puis envahit la Syrie. La Porte ne se sentait pas en mesure de réprimer cette révolte et de reconquérir des provinces perdues. Sa politique se trouvait alors engagée du côté de la Pologne et de l'Autriche, et la Russie lui avait déclaré la guerre. Heureusement pour elle, un revirement d'opinion se produisit contre Ali bey parmi ses troupes, qui l'abandonnèrent, et lui-même périt d'un mal mystérieux, après avoir été vaincu par son propre lieutenant, Mohamed bey. Celui-ci, se sentant impuissant à garder seul le pouvoir, jugea plus opportun de replacer l'Egypte sous la suzeraineté de la Porte. Il envoya le tribut et accepta le titre de pacha. Cependant, un homme était resté fidèle à la cause du sultan Ali bey, c'était Daher, réfugié à Jaffa. Mohamed bey vint mettre le siège devant cette ville, qui capitula après une

héroïque résistance. Il y éleva une pyramide de mille deux cents têtes ; mais, arrêté au milieu de ses succès par une fièvre maligne, il fut emporté en deux jours.

Dès lors, l'Egypte devint la proie de trente tyrans qui couvrirent son sol de cadavres et de ruines (1). La désolation régna partout, dans les villes comme dans les campagnes. Des guerres civiles s'ensuivirent, après lesquelles Ibrahim bey et Mourad bey parvinrent à rester seuls maîtres du pays et, malgré les victoires et l'entrée au Caire de l'amiral ottoman, Hassan Pacha, ils se partagèrent le pouvoir qu'ils gardèrent jusqu'au jour où, pour la première fois, l'Egypte entendit tonner le canon français de Bonaparte, jeune général de vingt-neuf ans, déjà célèbre par ses guerres d'Italie, qui venait conquérir cette terre antique et lui restituer l'éclat de sa grandeur passée.

IV

Bonaparte, en venant en Egypte, reprenait pour son compte une idée déjà familière aux politiques de l'ancien régime, car, avant lui, bien des voya-

(1) Un voyageur de passage à Alexandrie en 1502, Pierre Martyr d'Anghera, écrit : « O douleur ! cette Alexandrie célèbre, immense, si riche d'habitants, si belle jadis, capitale opulente des Ptolémées, nous l'avons vue, ô spectacle lamentable ! abattue, ruinée, en grande partie déserte. »

geurs avaient exploré ce pays et incité leurs gouvernements à en tenter la conquête. La France surtout paraissait en Europe désignée à ce rôle. Ainsi Leibnitz, qui n'était pas Français, à son passage à Paris, en 1672, exhortait Louis XIV à la conquête de l'Egypte (1) ; Joseph II, empereur d'Allemagne, au XVIII[e] siècle, voulait que la France, son ancienne alliée, se dédommageât en Egypte des pertes que l'Angleterre lui avait fait subir dans ses colonies. Et la conquête ne semblait pas difficile. Dans son voyage, imprimé en 1787, Volney, parlant d'Alexandrie, certifie que : « il n'y a pas quatre canons en état et pas un canonnier qui sache pointer. Les cinq cents janissaires qui doivent former la garnison sont des ouvriers qui ne savent que fumer la pipe » (2).

Mais cette idée d'occuper l'Egypte, qui hantait les esprits et qui restait toujours cependant à l'état de projet lointain (3), il appartenait à Bonaparte de la réaliser. Lui, l'ennemi juré de l'Angleterre, voulait lui porter un coup direct et sensible, en s'emparant de la route des Indes, en faisant de la

---

(1) Leibnitz. De expeditione ægyptiaca Ludovico XIV Franciæ regi proponenda.

(2) Voyages en Syrie et en Egypte pendant les années 1783, 1784 et 1785.

(3) « Talleyrand prétend qu'il trouva dans les cartons du ministère des affaires étrangères de nombreux projets d'expédition en Egypte. L'un d'entre eux avait été proposé par le duc de Choiseul. » Bréhier, *op. cit.*, p. 23.

Méditerranée un lac français par la possession de ses îles. Il aurait ensuite donné la main à Tippo-Sahib, roi de Mysore, dans l'Indoustan, alors en guerre avec elle, et atteint ainsi cette rivale séculaire de la France dans sa plus grande colonie. Enfin, passionné de gloire, il rêvait d'illustrer son nom. « Les grands noms, disait-il, se font en Orient. »

De son côté, le Directoire n'était pas fâché de voir s'éloigner un homme dont le génie lui portait ombrage et excitait sa jalousie.

La diplomatie française trouva un prétexte à cette expédition dans les vexations subies par les citoyens français de la part des Mamelouks et les plaintes nombreuses de Charles Magallon, consul à Alexandrie, qui se faisait l'écho de ses administrés. Très adroitement, pour se concilier les sympathies de la population égyptienne, Bonaparte annonça dans ses proclamations qu'il était venu pour châtier les Mamelouks et ramener dans le pays l'ordre et la sécurité. « Peuples d'Egypte, disait-il, depuis trop longtemps les beys qui vous gouvernent en vous opprimant, insultent à la nation française et couvrent ses négociants d'avanies. L'heure de leur châtiment est arrivée... »

Le 3 juillet 1798, Bonaparte débarquait avec toutes ses troupes : « Ses vaisseaux, écrivait le gouverneur d'Alexandrie à Mourad bey, sont innombrables comme des essaims de sauterelles ; on ne saurait en apercevoir ni le premier ni le

dernier. Au nom de Dieu et de son prophète, envoie des troupes à notre secours. » A cette nouvelle, Mourad bey, avec cette forfanterie présomptueuse qui caractérise l'ignorance, s'était écrié qu'il pourfendrait les Français « comme des pastèques ». Mais vingt-quatre heures après leur débarquement, les Français étaient maîtres d'Alexandrie, sans que cette ville pût opposer une résistance sérieuse. Ainsi se trouvaient vérifiées les prévisions de Volney, qui, appréciant à leur juste valeur les travaux de défense de la place, estimait bien qu'elle ne serait pas en mesure de résister à un coup de main.

Après une marche pénible en plein désert, où ils étaient constamment harcelés par des attaques de bédouins, les Français battirent à Ramanieh et à Chebreiss la cavalerie ennemie et marchèrent sur le Caire. Non loin des Pyramides, ils rencontrèrent l'armée des Mamelouks rangée sous les ordres de Mourad bey. A la vue de ces monuments antiques qui dressaient devant lui leurs masses géantes et évoquaient le souvenir des Sésostris, des Cambyse, des César, Bonaparte, le visage rayonnant d'enthousiasme, adressa à ses troupes ces paroles mémorables, qui durent faire passer en elles un souffle d'héroïsme : « Soldats, songez que du haut de ces pyramides quarante siècles vous contemplent et vont applaudir à votre victoire ».

La victoire fut complète, et Mourad bey, culbuté dans le Nil, dut songer combien vaine avait été

sa menace de pourfendre les Français, qu'il appelait dédaigneusement « des pastèques à couper ». Il donna, lui-même, le signal de la retraite par l'incendie de sa flotte et, la nuit, le Caire s'éclaira de sinistres lueurs.

Malheureusement, l'amiral Nelson surprit la flotte de l'amiral Brueys, qu'il cerna dans la rade d'Aboukir, et la détruisit complètement, enlevant ainsi à l'armée d'Egypte tout espoir de rentrer en France. C'était le 1er août 1798.

Bonaparte ne se découragea point. « Nous sortirons de ces déserts, dit-il en apprenant ce désastre, grands comme les anciens ». Et quatre mois ne s'étaient pas écoulés que toute l'Egypte se trouvait conquise.

L'Angleterre, cette rivale irréductible de la France, souleva alors la Turquie qui réunit deux armées, l'une à Rhodes, l'autre à Damas, pour chasser les Français d'Egypte. Bonaparte, toujours prêt à prendre l'offensive, traversa le désert et l'isthme de Suez, enleva sur son passage Gaza et Jaffa et tailla en pièces les Turcs à la bataille du mont Thabor.

Après l'échec essuyé au siège de Saint-Jean-d'Acre, il rentra en Egypte, où venait de débarquer l'armée turque de Rhodes, et, le 25 juillet 1799, sur la plage d'Aboukir, en face de la rade où, près d'un an auparavant, sa flotte avait été complètement détruite, il remporta une victoire éclatante, qui excita l'admiration du monde entier.

Le 24 août, Bonaparte quitta l'Egypte. Il était sans nouvelles de la France, et il lui tardait déjà d'y reparaître pour y jouer le rôle auquel il se sentait appelé. Il laissait l'armée sous le commandement de Kléber, le plus illustre de ses lieutenants. Mais Kléber, doué de grandes qualités militaires, ne savait pas administrer. Découragé, se croyant abandonné de Bonaparte, dont le départ précipité ressemblait à une fuite, il signa le 24 janvier 1800 la convention d'El Arich, par laquelle il déclarait évacuer l'Egypte. Les négociations avaient été engagées avec le commodore Sidney Smith, qui, contrairement à ce qu'il fit croire, n'avait pas des pouvoirs suffisants pour traiter au nom du gouvernement anglais L'armée française devait quitter l'Egypte avec armes, bagages et munitions et rentrer en France sur des navires turcs. Mais Sidney Smith reçut peu de temps après de son gouvernement l'ordre de n'accorder de capitulation que si l'armée se rendait prisonnière de guerre. Plein d'indignation, Kléber retrouva toute son énergie, et, s'adressant à ses troupes, il leur dit : « Soldats, on ne répond à de telles insolences que par des victoires ; préparez-vous à combattre ». Une grande bataille fut livrée le 20 mars 1800, dans la plaine d'Héliopolis, où, par des prodiges de valeur, six mille Français mirent en déroute vingt mille Turcs.

Cette victoire inespérée rendit aux Français tout leur courage, et l'occupation de l'Egypte s'en trouva consolidée. Le calme était rétabli, l'ordre

et la sécurité renaissaient peu à peu. Les soldats, jadis partisans de l'évacuation, ne parlaient plus de rentrer en France, lorsqu'un événement tout à fait inattendu vint compromettre les intérêts de l'occupation et l'avenir de l'Egypte. Un fanatique insensé, nommé Suleiman, ancien étudiant de la mosquée El-Azhar, après être revenu d'un pélerinage aux Villes Saintes, frappa Kléber d'un coup de poignard. L'illustre homme de guerre fut pleuré de toute l'armée, et son enterrement eut lieu avec une grande pompe, sur une des hauteurs qui dominent le Caire (1).

Il eut pour successeur un homme aussi incapable qu'impopulaire, le général Menou, ou plus exactement Abdallah Menou, néophyte musulman, qui sortait, après quinze mois d'absence, du milieu de son harem. Seule, l'ancienneté de son grade lui avait valu sa nomination, car il n'avait aucun talent, aucun mérite. Les Anglais, qui n'avaient jamais renoncé à expulser les Français d'Egypte, intriguèrent plus que jamais auprès de la Porte, levèrent eux-mêmes une armée et, grâce à la maladresse de Menou, ils purent, cette fois, atteindre leur but Après plusieurs échecs,

---

(1) En 1801, lors du retour en Europe, la dépouille mortelle de Kléber fut transportée à Marseille, et, sous la Restauration, Louis XVIII voulut que le corps du général reposât à Strasbourg, sa patrie, au milieu de la place d'armes de cette ville. En 1840, la France reconnaissante éleva une statue de bronze au vainqueur d'Héliopolis.

la capitulation du Caire mit fin à l'occupation française et la flotte anglaise ramena en France les glorieux débris des troupes de Bonaparte.

Aujourd'hui que tous ces événements sont éloignés de nous, nous pouvons mieux nous en rendre compte. Les choses du passé se prêtent plus que celles du présent à une appréciation impartiale, parce que la distance qui estompe les petits détails, laisse apparaître les grandes lignes qui, seules, permettent de juger de l'ensemble. Eh bien ! si l'on veut être sincère, on devra convenir que le passage des Français en Egypte fut un bienfait pour le pays, et il est regrettable que l'occupation n'ait pas duré plus longtemps pour produire des effets plus complets.

Pour la première fois, après des périodes tourmentées et des règnes tyranniques, dont nous avons ébauché la répugnante physionomie et qui avaient duré des siècles, il y eut un gouvernement régulier, animé du désir sincère, cette fois, de relever l'Egypte de ses ruines, d'y introduire la civilisation et les mœurs européennes et d'entreprendre l'éducation d'un peuple déchu.

Les Français comprirent que, pour gouverner dignement un pays, il fallait l'étudier et le connaître. Ils ne faillirent point à cette tâche. Leurs efforts, à cet égard, d'abord éparpillés, sans méthode, furent, sous le commandement de Kléber, coordonnés de manière à fournir la plus grande somme d'effets utiles. Leur plan de

travail comprit une dizaine d'articles : législation et usages civils et religieux; — état militaire ; — commerce et industrie ; — agriculture ; — histoire naturelle des habitants ; — monuments et coutumes ; — géographie et hydraulique. Et loin de s'enfermer dans le domaine de la science pure, de la théorie abstraite, les savants cherchèrent autant que possible à donner à leurs travaux un caractère pratique. Ils étudièrent le régime du Nil, examinèrent les divers systèmes d'irrigation, les ressources agricoles et commerciales du pays, et créèrent des industries nouvelles. Le couronnement de leur œuvre devait être le rétablissement de l'ancienne route des Indes par l'ouverture d'un canal entre la mer Rouge et la Méditerranée.

L'Egypte peu à peu renaissait de ses ruines. C'est réellement de cette époque que date sa rénovation. Et le jour où les Français abandonnèrent la vallée du Nil, Mohamed Ali pouvait venir ; il trouvait la voie préparée et il n'avait plus qu'à continuer, lui et sa glorieuse dynastie, l'œuvre de la France. Cette œuvre, salutaire et féconde, ni le temps, ni les événements politiques n'ont réussi à en détruire le résultat moral (1).

---

(1) Ces derniers temps, quelques journaux arabes mal inspirés, auxquels nous ne ferons pas ici l'honneur de les désigner, ont flétri l'œuvre de la France. Leurs rédacteurs, manquant tout à fait d'éducation historique, ont émis des idées qui, selon nous, ont été une des causes pour lesquelles le Gouvernement français a interdit, en 1910, au Con-

V

On trouvera peut-être que nous avons tracé un tableau par trop sombre des divers régimes que l'Egypte a subis depuis la conquête d'Amrou. Nous avons conscience, au contraire, d'être resté bien au-dessous de la réalité. L'Egypte a eu des gouverneurs, elle n'a pas eu de gouvernement proprement dit Un gouvernement vraiment digne de ce nom, gardien vigilant de l'ordre public et de l'intérêt général de la population, seul les Khédives en ont doté l'Egypte, continuant ainsi

---

grès national égyptien de se réunir à Paris. Heureusement que ces feuilles ne reflètent pas l'opinion publique en Egypte, qui est demeurée sympathique à la France. Cette opinion s'est fait jour, la même année, d'une manière aussi officielle que touchante, par l'organe du Conseil Législatif. En effet, dans la séance du 5 février 1910, Eloui Pacha s'est fait l'interprète des sentiments de tous ses collègues et, l'on peut dire, de l'Égypte entière, à l'occasion des inondations dont la France se trouvait alors affligée ; ses paroles méritent d'être citées : « La France, a-t-il dit, vient tout récemment de se voir frappée par des inondations qui y ont occasionné les plus grands ravages, et nous savons tous de combien nous sommes redevables à la France du progrès de notre pays. Au commencement du siècle dernier, elle a secoué notre apathie et elle a dirigé nos pas dans la voie du progrès. Grâce à de grands

l'œuvre trop tôt interrompue de l'expédition française.

Sans doute, avant le Khédivat, le pouvoir ne fut pas toujours aux mains de tyrans. De sages gouverneurs, des sultans magnanimes se distinguèrent à des époques diverses, par une administration bienfaisante. L'histoire impartiale en a gardé le souvenir ; elle nous rappelle des périodes heureuses, où le commerce acquit un développement considérable ; où, suivant le rapport du florentin Frescobaldi, il y avait plus de bateaux dans le port du Caire qu'à Gênes, à Venise, ou à Ancône ; où le Caire devint le centre de la haute culture intellectuelle en Orient, où « s'élevèrent des écoles, des couvents, des bibliothèques, mille édifices destinés à la recherche, à l'étude, à la

---

savants, Mohamed Ali Pacha d'abord et Ismaël Pacha ensuite ont pu créer de nombreuses écoles. En effet, que de missions ont-ils envoyées en France et que d'hommes capables en sont sortis pour rendre à leur pays de précieux services. Ce grand pays, à qui nous sommes redevables de notre civilisation actuelle, ne doit pas être frappé devant nous d'une calamité pareille sans nous associer à lui dans le malheur. Aussi, je prie mes collègues de se joindre à moi pour demander à S. A. le Président de vouloir bien transmettre à qui de droit l'expression de nos vifs sentiments envers le Gouvernement français. D'autre part, je fais appel à mes collègues pour secourir de leur argent les sinistrés ; nous aurons ainsi accompli un devoir sacré envers l'humanité. » (V. supplément au *Journal Officiel*, n° 119, du 17 octobre 1910.)

discussion » (1) ; où, à côté des lettres, de la philosophie et de la science, l'architecture et tous les arts de l'Orient prirent un merveilleux essor et produisirent des œuvres remarquables dans ces mosquées aux fines ciselures, dans ces palais splendides et jusque dans ces tombeaux des Kalifes, qui font aujourd'hui l'admiration des voyageurs.

Mais combien peu nombreux, combien clairsemés à travers les siècles sont ces hommes qui firent servir leur pouvoir au progrès et au bien-être du peuple égyptien ! C'est le cas de s'écrier avec le poète latin : *apparent rari nantes in gurgite vasto !*

Franchement, nous n'avons rien à envier au passé. Bien au contraire. Le Khédivat ne s'est pas borné à favoriser l'essor général du commerce, de l'agriculture, des lettres et des arts : il a surtout assuré au pays les avantages d'une vie paisible et calme ; il a établi le respect des personnes et des biens ; et, pour mener à bonne fin son œuvre de régénération, il a appelé l'Europe à son secours ; il a donné à tous les pionniers de la civilisation, sans distinction de nationalité ni de culte, une large et bienveillante hospitalité ! Cette œuvre, sans doute, ne s'est pas accomplie en un jour. De Mohamed Ali à Abbas II, quel travail immense,

(1) Pierre Arminjon. L'enseignement, la doctrine et la vie dans les Universités musulmanes d'Egypte.

quelle évolution laborieuse, à travers tant d'obstacles qui souvent paralysaient l'effort et menaçaient de compromettre le progrès réalisé !

PREMIÈRE PARTIE

CONSTITUTION DU KHÉDIVAT

CHAPITRE PREMIER

APRÈS LE DÉPART DES FRANÇAIS

Triple influence se disputant la domination de l'Egypte. — La tâche de Mohamed Ali — Ce qu'était un pacha d'Egypte. – Sa nullité était une cause de désordre. — Attitude des troupes albanaises et des mamelouks. — Les visées de l'Angleterre. — Versatilité du peuple égyptien.

Quand les Français eurent évacué l'Egypte, celle-ci se trouva dominée par trois influences rivales : les mamelouks, mutilés par la défaite, mais non désarmés, restaient maîtres de la Haute-Egypte ; les Turcs reprenaient possession de leur province et travaillaient à y assurer d'une façon définitive leur suprématie ; enfin, la diplomatie anglaise, toujours attentive aux événements, cherchait à tirer parti de son intervention manifestement intéressée.

Eliminer successivement ces trois influences, qui constituaient des ferments de trouble et d'anarchie, continuer sur la terre égyptienne l'œuvre civilisatrice de la France, jeter les bases d'un gouvernement autonome, rendre en un mot

l'Egypte à elle-même en la régénérant, telle fut la tâche qu'assuma un homme de génie, qui avait nom Mohamed Ali.

Pour apprécier la difficulté et le mérite de cette tâche, il convient de jeter un coup d'œil sur la situation politique à cette époque.

Comme avant l'expédition française, le pouvoir suprême se trouvait confié à un pacha qui résidait au Caire ; mais son autorité ne s'étendait qu'à l'Egypte-Moyenne et au Delta. Le pachalik d'Alexandrie, qui comprenait une partie de la province de Béhéra et la ville de Damanhour, relevait directement de la Porte. Le titre de Pacha d'Egypte, qui désignait le gouverneur du Caire, ne répondait donc pas à la réalité. D'autre part, son pouvoir, dans les limites étroites où l'avait circonscrit la politique ombrageuse des sultans était plus nominal qu'effectif. Il ne se trouvait pas en mesure d'accomplir toutes les réformes que réclamaient impérieusement les circonstances; mais on rejetait sur lui la responsabilité de tous les désordres qui se commettaient, et son impopularité provoquait sa disgrâce. D'ailleurs, il ne pouvait, en aucun cas, être maintenu longtemps dans ses fonctions, pour ne pas lui permettre de se fortifier au détriment du pouvoir central. De plus, ses décisions, contrôlées par son Divan, ne recevaient leur exécution que si celui-ci voulait bien les sanctionner, et il résultait des conflits dont le pays subissait les fâcheuses conséquences. C'est pourquoi la situation

devenait chaque jour plus difficile et tous ceux qui, en Egypte, avaient le souci de l'ordre déploraient sincèrement le départ des Français, qui avaient marqué leur passage par des bienfaits.

Cette situation était encore aggravée par les troubles provoqués par les troupes turques, qui se comportaient comme en pays conquis. Les quatre mille Albanais surtout qui en faisaient partie se distinguaient, entre tous, par leur sauvagerie et leurs exactions. Comme ils se plaignaient toujours de ne pas recevoir régulièrement leur solde, ils se croyaient en droit de se faire payer l'arriéré en rançonnant les malheureux Egyptiens qui, pour se mettre à l'abri de leurs méfaits, se voyaient dans la dure nécessité de leur abandonner leurs biens ou leur argent. Sans discipline qui les contînt dans les limites des réclamations permises, ils accompagnaient leurs doléances de menaces qui s'adressaient au Pacha, représentant de la Porte, et étaient généralement suivies d'émeutes et d'actes de brigandage. Ils étaient ainsi devenus la terreur de l'Egypte et un instrument de domination entre les mains de tous les intrigants qui en caressaient les passions, car ces hommes turbulents et pillards étaient toujours prêts à vendre leur dévouement.

Mais l'exaspération du peuple fut à son comble le jour où la Porte, pour contenir la turbulence des Albanais et au besoin les remplacer, envoya une armée composée de mendiants, de brigands et d'assassins. Et ce qui n'était pas moins

surprenant, c'est que le Pacha d'Egypte, par une lâche déférence envers l'autorité suzeraine, donna une sorte de sanction officielle aux méfaits de cette tourbe, en lui permettant de rançonner certaines localités.

De leur côté, les mamelouks cherchaient avec une ténacité que rien ne décourageait à rétablir leur ancienne autorité. La Haute Egypte était bien restée leur apanage, mais ils voulaient dominer sur l'Egypte entière comme aux beaux jours de leur puissance. Ils avaient pour principaux chefs Osman-el-Bardissy et Mohamed-el-Elfy. Mais ceux-ci, au lieu de diriger leurs efforts vers un but commun, usaient leurs forces dans une rivalité qui devait entraîner leur ruine. Tandis que Bardissy était soutenu par la politique française, Mohamed-el-Elfy, ancien esclave de Mourad, qui avait vaillamment pris part avec lui à la bataille des Pyramides, était l'homme choisi par l'Angleterre, pour être l'instrument de sa domination en Egypte. De cette situation naissaient entre les deux chefs de graves conflits, qui étaient un malheur de plus pour l'Egypte.

Les Anglais avaient retiré leurs troupes pour les envoyer combattre sur d'autres champs de bataille contre les armées de Napoléon. Après avoir obtenu de la Porte des avantages pour leur commerce, ils avaient évacué le pays ; mais ils gardaient l'espoir d'y revenir un jour et, en attendant, ils tâchaient d'y développer leur influence en entretenant des intelligences avec un

certain nombre de mamelouks, par l'entremise d'El-Elfy. En présence des agissements de la diplomatie française, l'Angleterre ne pouvait en effet se désintéresser des affaires égyptiennes. La puissance étrangère qui se serait établie dans la vallée du Nil aurait réussi à s'emparer de la route des Indes et, partant, à porter un coup mortel à son empire colonial. Le cabinet de Londres devait donc suivre de très près les événements et au besoin leur imprimer une direction conforme à ses vues. Et non seulement les Anglais étaient décidés à s'opposer par tous les moyens en leur pouvoir à ce que l'Egypte devînt une colonie de l'Europe continentale, mais encore ils ne devaient pas permettre qu'elle se constituât elle-même en Etat indépendant, capable de reprendre à son profit les plans du Directoire et de Bonaparte. Leur politique, qui n'a jamais varié, se ramenait à l'une de ces deux alternatives : ou l'Egypte colonie anglaise, ou l'Egypte simple province, sans existence propre, de l'empire turc qui ne pouvait lui porter ombrage. De tous les obstacles qui devaient s'opposer à la fortune de Mohamed Ali, il n'en était pas un seul qui fût aussi sérieux, aussi difficile à surmonter que celui qui lui venait de l'Angleterre.

Enfin, la population égyptienne, masse inerte, composée d'éléments divers, sans cohésion entre eux, était le jouet de tous les partis. Comme une épave battue par les flots, elle allait où la menait le courant, sans résistance, sans mouvement propre. On ne pouvait donc trouver en elle un point

d'appui bien solide pour atteindre un but déterminé, car elle appartenait tantôt à un maître, tantôt à un autre, quand elle n'appartenait pas à tous les maîtres à la fois, divisée qu'elle était de sentiments et d'opinions.

Voilà quelle était l'Egypte au lendemain de son évacuation par les Français, un champ ouvert à toutes les compétitions, où toutes les ambitions se donnaient libre carrière, où toutes les passions s'agitaient sans autre mobile que l'intérêt personnel.

On conçoit donc quel génie, quelle habileté il fallait pour parvenir, au milieu de tant d'égoïsmes acharnés à s'entredétruire, à faire pencher la balance de son côté !

Mohamed Ali « travailla silencieusement, avec une persevérance et une souplesse infinies, flattant l'ambition des uns, nourrissant les ressentiments des autres ; gagnant les faibles par ses caresses, imposant aux forts par son autorité, présidant à toutes les révolutions du Caire ; s'attachant à la cause des pachas, quand il fallait contenir les mamelouks, et quand les pachas acquéraient une certaine force, s'alliant avec les mamelouks contre ses alliés de la veille... » (1).

(1) Marcel, *op. cit.*

CHAPITRE II

FONDATION DU POUVOIR DE MOHAMED ALI

Origine de Mohamed Ali. — Sa belle conduite en arrivant en Egypte. — Son attitude vis-à-vis des partis qui se disputaient le pouvoir. — La journée de Damanhour. — Les succès de Mohamed Ali lui gagnent la confiance et l'estime du peuple égyptien. — Son élévation au rang de Pacha d'Egypte.

Né à Cavala, la même année que Napoléon, en 1769, dans la Macédoine, pays d'Alexandre le Grand, qui forme aujourd'hui la Roumélie occidentale, Mohamed Ali eut une origine modeste. Orphelin de bonne heure, il fut recueilli par le gouverneur de la ville, ami de la famille, qui l'éleva avec son fils dans la carrière des armes et lui donna en mariage une de ses parentes.

En 1800, le gouvernement turc prépara une expédition pour expulser les Français d'Egypte, et le gouverneur de Cavala confia à son fils, auquel il donna Mohamed Ali comme lieutenant, le commandement du contingent de trois cents hommes qu'il avait à fournir.

Mohamed Ali n'était pas encore sorti de sa ville

natale. Ses relations avec un négociant français avaient fini par lui inspirer le goût du commerce et il avait entrepris cette carrière. Ce fut au milieu de ses tranquilles occupations qu'il reçut l'ordre de s'embarquer pour l'Egypte. Vivement contrarié, il se rendit auprès du gouverneur pour lui signifier son refus. Mais, en sortant, il rencontra un vieux chekh qu'il vénérait tout particulièrement et le mit au courant de ce qui venait de se passer : « Ils veulent m'envoyer en Egypte, dit-il, combattre les infidèles. Je ne pars pas. La patrie vaut mieux ; le pied y est plus sûr et l'on a des Klephtes pour s'entretenir la main. » Le Chekh, un vieillard centenaire, garda un moment le silence, puis, fixant le jeune homme, il lui répondit sur un ton de reproche : « Tu as tort, la route est longue, mais elle mène haut ; tu as tort, grand tort ». (1)

Mohamed Ali aimait souvent à évoquer ce lointain souvenir de sa jeunesse : « Les paroles de cet homme, disait-il, en la sagesse duquel j'avais la plus grande confiance, me convainquirent ; je retournai chez le gouverneur et me mis à sa disposition. »

Arrivé en Egypte, il eut à cœur de se distinguer. Une occasion s'offrit à lui lors de l'attaque du fort de Ramanieh, que commandait le général Lagrange, le 8 mai 1801. L'occupation de ce fort eut pour effet de couper les communications des

(1) P. Mouriez, *op. cit.*, p. 63.

deux armées françaises du Caire et d'Alexandrie, et de hâter la défaite de l'incapable Menou. La valeur du jeune Rouméliote, sa belle conduite dans les divers engagements qu'il eut à soutenir dans la suite, l'ascendant qu'il exerçait sur les troupes, attirèrent sur lui l'attention des chefs. Kosrew, le premier pacha d'Egypte après le départ des Français, l'attacha à son service, lui décerna le titre de « seraskir », général, et le mit à la tête d'un corps d'armée composé d'environ quatre mille Albanais. L'avenir s'ouvrait devant lui plein de promesses, il n'avait plus qu'à suivre son étoile.

Les principaux beys et un nombre considérable de Mamelouks se trouvaient sous le commandement d'Osman-el-Bardissy, à Damanhour, d'où ils menaçaient le Caire. Kosrew tenait à frapper un coup décisif, en leur infligeant une défaite qui les ruinât irrévocablement. Nul ne pouvait prévoir de quel côté la victoire allait se prononcer. Mohamed Ali jugea prudent de se tenir à l'écart, dans l'attente des événements. Il jouissait déjà de la confiance du pacha et si celui-ci venait à triompher, sa situation s'en trouvait consolidée. Par contre, si les Mamelouks l'emportaient, il lui devenait d'autant plus facile de se rapprocher d'eux qu'il n'aurait pas prêté contre eux main forte à Kosrew. En se tenant à égale distance des deux partis, il ne se montrait particulièrement hostile à aucun d'eux et mettait toutes les chances de son côté.

Le triomphe des Mamelouks fut complet, Kosrew

en voulut au jeune Rouméliote, son favori, qui lui devait son avancement et venait de trahir sa cause, en contribuant, par son absence, à sa défaite. Il rompit avec le Pacha et se rapprocha de Bardissy, qui, n'ayant aucun grief personnel contre lui, l'accueillit avec empressement. Tous deux étaient dignes l'un de l'autre, par la vaillance et le courage ; mais Bardissy avait à un degré moindre que Mohamed Ali cet esprit calculateur et prévoyant qui fait éviter les chutes rapides et fonde les succès durables.

La journée de Damanhour ruina le crédit de Kosrew qui, exaspéré par la victoire de ses adversaires, acheva par des mesures vexatoires, de s'aliéner tous les esprits. Il fut attaqué dans son propre palais par une soldatesque ameutée contre lui, pour n'avoir pas reçu l'intégralité de sa solde. Destitué de ses fonctions, il put à peine s'entourer de quelques militaires pour protéger sa retraite.

Taher Pacha lui succéda. Il usa de son autorité en despote. Une insurrection l'avait conduit au pouvoir, une autre insurrection le renversa et il fut assassiné, après un commandement de vingt-deux jours.

Les chefs ottomans se réunirent alors pour se donner un gouvernement, et leur choix tomba sur Ahmed pacha qui, pour consolider sa situation, s'empressa d'inviter Mohamed Ali à se joindre à lui. Mais le jeune Rouméliote, qui prévoyait combien court allait être le règne du nouvel élu, déclina ses offres, puis, fort de l'alliance des

Mameloucks et appuyé par son armée, il le renversa et le retint prisonnier. Une amnistie générale fut alors proclamée au nom de Mohamed Ali et de Bardissy. A cette nouvelle, Kosrew, qui n'avait pas perdu toute espérance de ressaisir les rênes du pouvoir, accourut de Damiette où il s'était réfugié. Mais, battu, il capitula et fut retenu prisonnier dans la citadelle du Caire.

Un nouveau pacha fut alors envoyé par la Porte, Ali-el-Djézaïrli. Ancien esclave, né en Circassie, il avait un passé déplorable que nul n'ignorait et qui le rendait, dès son avènement, méprisable aux yeux de ses nouveaux administrés. Il engagea avec les beys une lutte qui se termina à son désavantage. Mamelouks et Albanais, sous le commandement respectif de Bardissy et de Mohamed Ali, occupèrent le Caire, Damanhour et d'autres localités, tandis que Djézaïrli demeurait à Alexandrie et n'osait en sortir.

Mohamed Ali confondait dans le même mépris les Mamelouks, Bardissy lui-même et surtout ce fantôme de pacha qu'était Djézaïrli. En habile politique, il savait dissimuler ses sentiments et augmentait, chaque jour, sa popularité, par sa modération et sa sagesse. Il incarnait aux yeux des Egyptiens le courage intelligent et l'amour du pays. Mais, en secret, avec l'habileté d'un diplomate consommé, il engageait, par des conseils trompeurs, dans une voie qui devait le conduire à sa perte, Bardissy, qui ne soupçonnait rien et qui baissait peu à peu dans l'estime du peuple.

Avant tout, il lui fallait se débarrasser de Djézaïrli. Il y parvint en amenant Bardissy lui-même à lui tendre un piège. Le pacha reçut une invitation à se rendre au Caire où, lui disait-on, son arrivée était souhaitée par tous les partis, las de voir se perpétuer un état d'anarchie nuisible à tous les intérêts. Il fut assez naïf pour s'abandonner à de vaines illusions et quitta Alexandrie. Après avoir reçu bon accueil de la part du chef des Mamelouks, il fut conduit à deux journées du Caire et fusillé avec ceux qui l'avaient accompagné. Mohamed Ali avait tout combiné, et cependant l'odieux d'une pareille conduite retomba sur Bardissy seul. Il fallait que celui-ci disparût à son tour, pour que les Egyptiens n'eussent plus devant les yeux qu'un seul homme digne d'être obéi. L'occasion ne tarda pas à se présenter. L'adroit Rouméliote exploita à son profit le mécontentement croissant des Albanais qui réclamaient l'arriéré de leur solde. Il appuya leur demande et Bardissy, pour se procurer de l'argent, eut recours sur son conseil même, à des mesures vexatoires, à d'anciens procédés de perception d'impôts, qui soulevèrent, au Caire et dans les provinces, un tolle général contre leur auteur. Une émeute éclata au sein de la capitale, et quatre collecteurs d'impôts furent égorgés. Alors Mohamed Ali apparaît ; la foule s'attache à ses pas, le priant d'alléger ses souffrances ; il se rend à la grande mosquée El-Azhar, proclame au nom de son allié l'abolition de toutes les taxes et l'amnistie des émeutiers. On attribua cet acte de

clémence à sa seule sagesse et l'on exécra plus que jamais Osman-el-Bardissy. Celui-ci, furieux de se voir dupé, jura sa perte ; mais il avait compté sans l'intelligence et la promptitude d'action de son rival. Le 12 mars 1804, Mohamed Ali fit entourer de ses troupes la forteresse qui servait de maison à Bardissy. Celui-ci, surpris par la soudaineté de l'attaque, trahi par les Turcs engagés à son service, qui tournèrent leurs canons contre sa demeure, chercha son salut dans la fuite et gagna le désert avec les autres Mamelouks.

A la suite de ce coup d'Etat, Mohamed Ali tenait l'Egypte entière dans sa main. Aimé des Egyptiens, sympathique aux étrangers mêmes, qui voyaient en lui le seul homme capable de rétablir l'ordre et de sauvegarder leurs biens, il n'avait qu'un pas à faire pour s'élever au pouvoir et réaliser ainsi un rêve longtemps caressé. Ce pas, un autre que lui l'eût aussitôt franchi ; mais combien de temps aurait-il gardé une autorité incertaine fondée sur la faveur changeante du peuple ? Habile calculateur autant qu'homme d'action énergique, il ne voulut pas courir imprudemment les risques d'une détermination trop précipitée et jugea que son heure n'était pas encore venue. Il fallait que d'autres s'essayassent avant lui, sous leur propre responsabilité, à l'exercice du pouvoir suprême, que les partis survivants achevassent de s'entre-détruire. Kosrew vivait oublié dans la citadelle. Il l'en fit sortir et le rétablit dans ses anciennes fonctions, donnant ainsi une marque nouvelle de désin-

téressement en même temps que de déférence envers la Porte. Ce beau geste fut d'autant plus admiré qu'il était inattendu. Mais, au bout de trois jours, une émeute militaire éclata, et Kosrew fut conduit à Rosette, puis embarqué pour Constantinople.

Kourchid, gouverneur d'Alexandrie, lui succéda. Il avait un certain fonds d'honnêteté ; mais d'une inégalité de caractère surprenante, il manquait totalement d'esprit de suite et suivait la passion du moment. Un défaut si grave chez un homme du pouvoir ne pouvait que l'entraîner à de regrettables écarts et le rendre odieux. En outre, il exaspéra le peuple par des mesures vexatoires que lui inspirait le souci d'obtenir le plus d'argent possible pour remédier à l'état des finances. Les emprunts forcés, les taxes arbitraires, les confiscations injustifiées jetèrent la consternation partout, et les troupes qui n'étaient pas payées se livrèrent à des brigandages de toutes sortes, sous prétexte de pourvoir à leur propre entretien.

D'autre part, les Mamelouks, chassés du Caire, étaient revenus en nombre et menaçaient de reprendre la ville. Leur passage était partout marqué par des ravages. Mohamed Ali, à la tête de ses Albanais, leur portait des coups redoutables ; mais ils auraient fini par triompher, s'ils avaient pu s'entendre et concentrer leurs forces ; si Bardissy surtout avait pu persuader à son rival, Elfy, qu'il importait de marcher avec lui, au lieu

de perdre son temps à des engagements isolés et sans résultat décisif. Mais Elfy, la créature des Anglais, qui avait été à Londres et en était revenu avec de grandes richesses, poursuivait toujours le rêve ambitieux de gouverner seul un jour l'Egypte sous l'influence du cabinet de Saint-James.

Les victoires remportées par Mohamed Ali le grandissaient de plus en plus, tandis que Kourchid, en butte à des difficultés financières, provoquait de nouveaux mécontentements et baissait dans l'estime générale.

Le peuple, las de tant de commotions, appelait de tous ses vœux un changement de régime. Dans les premiers jours du mois de mars 1805, Mohamed Ali, qui avait depuis longtemps préparé l'opinion publique en sa faveur, voyant que son heure était venue, prit envers les chefs religieux de la nation l'engagement formel de ramener l'ordre et d'inaugurer une ère de paix et de liberté, s'ils voulaient l'aider de leur concours. Fort des assurances qui lui furent données, il assiégea Kourchid dans la citadelle, et la foule, excitée par les Chekhs, n'eut qu'une voix pour en demander la destitution. Puis, à la tête de ses Albanais, dont il s'était assuré le dévouement, il attaqua vigoureusement les Mamelouks et les expulsa du Caire.

Alors, un nom jusque-là béni entre tous, qui symbolisait aux yeux du peuple la justice et l'honneur, fut proclamé : c'était celui de Mohamed Ali, qui feignit encore de refuser, puis se rendit aux

vœux unanimes de la masse. Il fut revêtu des insignes du commandement et promené dans toute la ville aux acclamations enthousiastes de la foule, qui saluait en lui le retour définitif à l'ordre et l'établissement d'une administration appuyée désormais sur la légalité.

Après cette manifestation, tous les chekhs et ulémas du Caire adressèrent une éloquente requête à la Sublime Porte qui, déjà renseignée sur la valeur de Mohamed Ali, ne put que reconnaître le fait accompli.

Le 9 juillet 1805, un envoyé spécial vint de Constantinople avec les dépêches qui confirmaient le vaillant Rouméliote dans ses fonctions, et, le 17, l'escadre du grand amiral ottoman, composée de trois vaisseaux, trois frégates et une corvette portant deux mille cinq cents hommes, mouilla dans la rade d'Aboukir. Elle avait pour mission de veiller à l'exécution des décrets de la puissance souveraine et apportait un firman spécial réitérant la confirmation de Mohamed Ali dans son poste.

Promu par son seul mérite à la haute dignité qu'il rêvait, l'humble fils de Cavala dut se souvenir avec reconnaissance du chekh centenaire qui l'avait incité à quitter sa patrie où, s'il y était resté, il aurait vécu ignoré et serait mort sans gloire.

CHAPITRE III

LE FIRMAN DE 1805 ET L'ATTITUDE DE MOHAMED ALI

Une situation précaire. — Trois adversaires à combattre et à réduire à l'impuissance. — D'abord les Turcs, ensuite les Anglais, enfin les Mamelouks. — Mohamed Ali seul maître de l'Egypte.

Le firman d'investiture du 9 juillet 1805 n'avait fait de Mohamed Ali qu'un fonctionnaire de la Porte. L'élu du peuple égyptien savait par expérience combien éphémère était l'autorité d'un pacha. Un revirement d'opinion, une intrigue, un caprice de la Cour de Constantinople pouvaient, d'un moment à l'autre, entraîner sa chute.

Un autre que lui se serait contenté de cette situation, heureux d'être devenu, de simple soldat qu'il était, un si haut personnage. Mais lui poursuivait le rêve d'une Egypte indépendante, douée d'une vie propre, sans autres relations avec la Turquie que celles d'Etat à Etat, et il envisageait le firman de 1805 comme la première étape d'une brillante carrière.

Il ne se faisait pas illusion cependant sur les difficultés qu'il allait rencontrer. Les mêmes influences rivales qui, le lendemain du départ des Français, dominaient en Egypte, subsistaient encore et faisaient échec à son autorité.

En effet, la Haute-Égypte restait l'apanage des Mamelouks, qui seulement avaient été expulsés du Caire. Avec la plupart d'entre eux l'Angleterre continuait à entretenir des relations, et la Turquie, en sanctionnant le choix du peuple égyptien, affirmait plus que jamais sa domination. Mamelouks, Turcs et Anglais, trois adversaires redoutables dont il fallait absolument triompher pour atteindre le but proposé.

Il commença par les Turcs, qui se présentèrent les premiers. Le 1er juillet 1806, on vit arriver dans la rade d'Alexandrie une escadre ottomane. L'amiral envoya un délégué de sa part à Mohamed Ali, pour lui communiquer un firman qui lui enjoignait d'échanger le pachalik d'Egypte contre celui de Salonique et de s'embarquer sans retard. Il devenait évident que la diplomatie anglaise triomphait auprès de la Porte. Mais on avait compté sans l'intelligence du redoutable Rouméliote, qui était en mesure de déjouer les calculs les mieux combinés. Un autre que lui, comme l'avait fait d'ailleurs Kourchid, se serait opposé à l'exécution d'un pareil ordre. Mais alors les soldats de l'escadre auraient débarqué, une guerre civile s'en serait suivie, et le peuple, dont la faveur est si

instable, loin de prêter main forte à un rebelle, aurait fini par se ranger du côté de la légalité. Le dernier mot serait resté au droit, c'est-à-dire à la Porte. Au lieu de se mettre ouvertement dans le tort et de donner raison à ses ennemis, Mohamed Ali parut se soumettre et même éprouver une certaine satisfaction à déserter un pays difficile à gouverner. Il envoya dire à l'amiral qu'il était prêt à s'embarquer, mais que les troupes auxquelles il était dû vingt mille bourses s'opposaient formellement à son départ. Entre temps, il eut soin de s'assurer la fidélité des officiers de son armée. Ceux-ci, au nombre de soixante-dix, jurèrent sur le livre sacré du Coran de mourir plutôt que de l'abandonner, et, pour donner à leur serment une consécration solennelle, ils passèrent, suivant un antique usage albanais, sur un sabre tenu aux deux bouts par deux des plus anciens. De leur côté, les chekhs, auteurs de son élévation, les docteurs de la religion, les personnages les plus influents adressèrent à la Porte une requête où ils sollicitaient le maintien à son poste du pacha actuel, qu'ils appelaient leur justicier et leur providence. Cette requête n'était pas partie sans quelque argent envoyé aux conseillers toujours intéressés du Sultan, pour le ramener à des sentiments plus équitables.

La situation devenait critique. Toujours en rade d'Alexandrie, l'amiral ottoman, dont El-Elfy entretenait l'amitié à son profit par des présents de toutes sortes, manifestait son impatience de

voir Mohamed Ali quitter le pays. Il ne voulait entendre ni les doléances du peuple, ni les réclamations des chekhs. D'autre part, El-Elfy, exceptionnellement favorisé par la fortune, venait d'infliger aux troupes du pacha, à Néguilé, une sanglante défaite. Mohamed Ali, sans perdre courage, attendait anxieusement la réponse de la Porte. D'ailleurs, il était décidé, à la dernière extrémité, à défendre énergiquement sa position et à tout risquer plutôt que de céder : « J'ai pris le Caire, disait-il à ses intimes, à la pointe de l'épée et ne le rendrai que par la force .. Je connais les Turcs, ils sont à vendre, je les achèterai... » Et le consul d'Angleterre, plus que jamais, envenimait la situation auprès de l'amiral, tandis que le consul de France travaillait à détruire les effets d'une si astucieuse diplomatie, en dépeignant Mohamed Ali comme le seul homme capable de représenter dignement la Porte. Celle-ci finit par se laisser gagner et adressa des instructions à son amiral, qui mit immédiatement fin à sa mission, par une transaction financière dont il tira large profit, et leva l'ancre pour ne plus reparaître dans les eaux égyptiennes.

Restaient les Anglais et les Mamelouks.

Les Anglais, après l'échec de leur diplomatie, ne dissimulèrent plus leur intention de s'emparer de l'Egypte. Le 21 mai 1807, l'escadre du contre-amiral Lewis, forte de vingt-cinq voiles, vint occuper, dans la rade d'Alexandrie, la place de

l'escadre ottomane. La ville dut se rendre et sa garnison, faite prisonnière, fut conduite à Malte. Quelques jours après, une brigade commandée par le général Wocop, marcha sur Rosette et fut entièrement défaite. Malgré cet échec, les Anglais menaçaient la route du Caire. Mohamed Ali, alors en guerre avec les Mamelouks de la Haute-Egypte, signa la paix avec eux à la seule condition de s'unir à lui contre l'envahisseur commun, et courut mettre sa capitale en état de défense. De nouveau battus sous les murs de Rosette, puis taillés en pièces par la cavalerie turque au village de Hamadan, les Anglais durent rentrer à Alexandrie. Leurs pertes avaient été considérables. Comme aux époques les plus barbares, le Caire vit, sur la place de l'Ezbékieh, s'élever une double haie de piques portant les têtes livides des soldats britanniques, que le vainqueur avait décapités, et au milieu défiler, sous les injures de la populace, des centaines de prisonniers, qui se traînaient plutôt qu'ils ne marchaient, tant ils étaient brisés de fatigue. Un homme de cœur, le vice-consul de France, Drovetti, intervint pour faire cesser ces cruautés et envoya aux blessés et aux malades des vivres et des médicaments. Mohamed Ali résolut d'aller combattre les Anglais à Alexandrie même ; mais son entrée dans la ville, saluée par l'artillerie des forts, n'eut d'autre suite que d'assister au départ définitif des envahisseurs, qui, après avoir conclu avec lui un traité de paix,

mirent à la voile et s'éloignèrent des côtes égyptiennes.

L'étoile de Mohamed Ali triomphait. Désormais, il ne trouvait plus en face de lui que les Mamelouks.

A vrai dire, ils étaient bien déchus de leur ancienne grandeur. Décimés par les victoires de Bonaparte, battus sur plusieurs champs de bataille par les troupes de Mohamed Ali lui-même, ils avaient encore eu la malchance de perdre leurs meilleurs chefs : Osman el Bardissy avait été emporté par une fièvre bilieuse, et El-Elfy avait succombé à un mal mystérieux, en s'écriant dans un accès de rage : « C'en est fait, l'Egypte est à Mohamed Ali ; il n'est plus personne pour la lui disputer ».

Déjà le pacha avait, à la tête de six mille Albanais, dirigé contre eux une expédition ; mais le débarquement inattendu des Anglais l'avait déterminé à signer à la hâte la paix avec eux, pour faire face à un danger qu'il imaginait plus sérieux Dans sa pensée, ce n'était qu'une trêve, car il ne pouvait se méprendre sur leurs mauvaises dispositions à son égard. Aussi, quand l'expédition anglaise eût pris fin, s'empressa-t-il de rouvrir les hostilités. Des Mamelouks conspiraient contre lui au Caire et les beys, dans la Haute-Egypte, remuaient. Il réprima la révolte qui, sourdement, grondait dans la capitale et marcha contre les beys, qui, après plusieurs engagements, furent

vaincus et dispersés à El-Lahoun, le 24 août 1810.

La paix paraissait devoir être durable. Les principaux beys étaient revenus au Caire, où ils entretenaient avec le pacha des relations amicales. De part et d'autre, on rivalisait de prévenances et de générosités. Echange de cadeaux, protestations d'amitié, rien ne manquait pour donner à la situation l'apparence d'une entente définitive et irrévocable.

Tout autre que Mohamed Ali eût pu se méprendre sur les intentions secrètes de ces Mamelouks égoïstes et déloyaux. Il résolut d'en finir par une extermination complète et n'attendit plus que l'occasion de mettre son projet à exécution. Cette occasion s'offrit comme d'elle-même.

Depuis longtemps, la Porte pressait Mohamed Ali d'envoyer une armée au secours des Lieux-Saints tombés au pouvoir des Ouahabites, secte de musulmans réformés, qui, de 1807 à 1811, s'étaient rendus maîtres de l'Arabie entière. La crainte de dégarnir ses positions en éloignant les troupes sur lesquelles il comptait, alors qu'un coup de main de la part de ses adversaires pouvait à chaque instant faire tomber son pouvoir naissant, l'avait amené à différer l'exécution des ordres reçus de Constantinople. Un moment vint cependant où de plus longues hésitations auraient incontestablement indisposé le sultan et compromis sa situation. Force lui fut donc de s'exécuter. Il réunit une armée, en confia le commandement

à son fils Toussoun pacha et fixa un jour pour remettre à ce dernier la pelisse d'investiture. Des invitations furent adressées aux notables de la ville et aux Mamelouks. Ceux-ci se rendirent à l'invitation au nombre de plus de quatre cents et vinrent, sans méfiance, à la citadelle, où Mohamed Ali leur avait donné rendez-vous. Il leur fit l'accueil le plus aimable, puis un coup de canon retentit et les Albanais fusillèrent à bout portant ces malheureux qui périrent tous à l'exception d'un seul, Amin bey, fils d'El-Elfy. Celui-ci, suivant une version assez accréditée, se serait sauvé en s'élançant par-dessus le parapet de la citadelle, d'une hauteur de soixante pieds. Le cheval fut tué, mais le cavalier échappa au massacre.

Les commandants des provinces reçurent en même temps l'ordre de mettre à mort tous les Mamelouks qui leur tomberaient sous la main, et les quelques beys qui étaient restés dans la Haute-Egypte furent traqués comme des bêtes fauves et exterminés à leur tour.

C'en était fait des Mamelouks. Désormais, ils appartenaient à l'histoire. Mohamed Ali, délivré de ces redoutables adversaires, débarrassé des Anglais et des Turcs et devenu omnipotent, va pouvoir développer son œuvre avec autant d'aisance que de sûreté.

D'ailleurs, il avait déjà obtenu de la Porte, en 1807, de joindre au pachalik du Caire celui d'Ale-

xandrie, qui en était indépendant, et, après la défaite des Mamelouks, il centralisa les divers pachaliks d'Egypte, moyennant une augmentation considérable du tribut, qui fut porté à 1 200 bourses.

CHAPITRE IV

CONFLIT AVEC LA PORTE ET INTERVENTION DES PUISSANCES

Génie organisateur de Mohamed Ali. — Ses conquêtes. — Concours qu'il prête à la Turquie contre la Grèce. — Ses guerres contre la Turquie. — Intervention des Puissances et actes de la Conférence de Londres. — Attitude de la France. — Hatti-Chérif du 13 février 1841. — Firman du 1er juin 1845.

Il n'entre pas dans le cadre, ni dans l'esprit de cet ouvrage, de décrire l'œuvre intérieure, si intéressante soit-elle, de Mohamed Ali. Nous n'avons à envisager de sa carrière que le côté politique, ses relations avec la Turquie et l'Europe. De ces relations, en effet, est née la situation prépondérante de l'Egypte parmi les autres provinces de l'Empire ; elles ont développé la puissance khédiviale et établi la norme suivant laquelle elle évoluera dans l'avenir.

Qu'il nous suffise, néanmoins, de rendre hommage au génie organisateur de Mohamed Ali qui, pour la première fois, depuis l'occupation fran-

çaise, dota l'Egypte d'un gouvernement. Epris de la civilisation européenne, il s'appliqua à introduire dans son pays les mœurs et les institutions de l'Occident. Libéral, dépourvu de fanatisme, il professait le respect de tous les cultes et, comprenant tout le profit qu'il pouvait tirer du concours des Européens, il accueillait généreusement ceux d'entre eux qui se présentaient à lui, notamment les Français, et les attachait à son service. Un Français, Jumel, venu en 1823, pour organiser des filatures, donna, le premier, l'idée de planter dans les champs le coton arbuste qui, jusque-là, n'avait servi qu'à garnir quelques jardins privés. Un autre Français enseigna la manière de préparer le chanvre. Au colonel Sèves, vétéran des guerres de l'Empire, devenu Soliman Pacha, fut confiée la tâche difficile d'organiser à l'européenne les armées du pacha d'Egypte ; ce fut ce colonel qui posa la première pierre d'une caserne du génie civil. Reprenant un projet ancien, Linant de Bellefonds ébaucha les travaux d'un canal entre le Nil et la Mer Rouge. Un autre ingénieur français, Mougel, construisit un bassin de carénage à Alexandrie et entreprit l'exécution d'un immense barrage à la tête du Delta, pour retenir les eaux du Nil et arroser en tout temps la Basse-Egypte. Partout, des écoles furent fondées, primaires, secondaires et spéciales, que fréquentaient près de neuf mille Egyptiens. Il y eut une école polytechnique, des écoles d'artillerie, d'infanterie, de cavalerie, de médecine, de médecine vétérinaire,

d'agriculture, de langues, de musique, d'arts et métiers. Et comme si toutes ces institutions ne suffisaient pas, une mission égyptienne fut fondée à Paris pour quarante élèves. En même temps, les savants de tous pays recevaient en Egypte un accueil bienveillant. Champollion, pour ne citer qu'un nom illustre entre tous, trouva la clef de l'alphabet hiéroglyphique et entreprit en toute liberté des fouilles importantes, dont le résultat pour l'égyptologie fut immense.

Enfin, dès 1826, copiant l'œuvre de Napoléon, qu'il s'était donnée pour modèle, il institua un conseil d'État, un conseil privé et des ministères.

Sans doute, l'ensemble de l'œuvre n'était pas exempt de défauts, et Mohamed Ali lui-même formulait à ce sujet une appréciation qui prouve combien il se rendait compte de l'insuffisance des résultats obtenus : « Où a régné un désordre aussi profond que celui qui régnait ici, disait-il, où se produisait une décomposition aussi complète de toutes les saines traditions de l'État, où vivait un peuple aussi complètement retourné à l'état sauvage, aussi ignorant, aussi incapable de tout travail salutaire, la civilisation ne peut reprendre et se développer que très lentement. » (1)

En même temps qu'il donnait une organisation à son pays, Mohamed Ali entreprenait une série de conquêtes.

---

(1) Ebers. L'Egypte, p. 18.

Nous avons dit au chapitre précédent qu'une expédition avait été entreprise contre les Ouahabites sous la direction de Toussoun. Celui-ci, après quelques revers, finit par s'emparer des Villes Saintes et rétablir le pélerinage ; puis, son frère Ibrahim s'étant joint à lui, l'Yémen fut envahi, les Ouahabites refoulés dans le Nejd, leurs villages rasés et leur chef, Abdallah, envoyé à Constantinople et exécuté.

Après l'expédition de l'Arabie, celle du Soudan, dont les avantages pour l'Egypte devaient être plus réels, fut décidée. A ces avantages s'ajoutait une autre considération ; il fallait, à tout prix, éloigner ces redoutables Albanais, anciens auxiliaires, dont la turbulence inquiétait Mohamed Ali. Son fils Ismaïl pacha envahit le Dongola, occupa Berber et, continuant sa marche vers le sud, il entra dans le Sennaar. Entre temps, Mohamed bey, gendre de Mohamed Ali, s'empara du Kordofan et du Darfour. Mais une perte cruelle vint affliger l'armée égyptienne au milieu de ses victoires : Ismaïl fut brûlé vif avec toute sa suite dans une maison qu'il occupait et autour de laquelle des indigènes, poussés par la vengeance, avaient entassé de la paille et y avaient mis le feu.

Par l'annexion du Soudan oriental, l'Egypte reculait ses frontières et s'assurait les avantages d'un commerce important avec des pays jusque-là difficilement accessibles. Peu après, Souakim et Massawah, donnés à bail au pacha d'Egypte, à

charge d'y lever les impôts, lui ouvraient de précieux débouchés sur la Mer Rouge.

En 1821, la Grèce, exaspérée du joug de la Turquie, leva l'étendard de la révolte et réclama son affranchissement. Le sultan Mahmoud essaya vainement de réprimer l'insurrection et, en 1824, désespérant de terminer seul la lutte, il appela à son secours le pacha d'Egypte. Celui-ci envoya son fils Ibrahim avec soixante trois bâtiments et quinze mille hommes de troupes. L'armée égyptienne, déjà aguerrie par les expéditions antérieures, se signala sur plusieurs champs de bataille. Elle fit la conquête d'une partie de la Morée et entra à Tripolitza. L'année suivante, elle s'emparait de Missolonghi où s'étaient réfugiés les derniers défenseurs de l'indépendance hellénique. Mais la lutte devait se terminer à l'avantage de la Grèce, que soutenaient les sympathies de l'Europe. A Navarin, les flottes combinées d'Angleterre, de France et de Russie détruisirent les flottes égyptienne et turque. Après avoir occupé quelque temps la Morée, Ibrahim pacha dut céder à la mauvaise fortune et rentrer en Egypte.

La Turquie se trouvait considérablement affaiblie. Mohamed Ali, qui avait vivement ressenti l'échec infligé à sa flotte et à ses armées par les puissances européennes, chercha à tirer parti de la situation, en tournant à son profit la faiblesse même de la Porte. N'ayant pas obtenu le gouvernement de la Syrie, promis en récompense du secours qu'il avait fourni à la Turquie, il mobilisa

une armée de trente-cinq mille hommes, commandée par son fils Ibrahim, qui enleva Gaza, Jaffa, Jérusalem, Naplouse et assiégea St-Jean-d'Acre.

Après un siège de six mois, cette place, qui avait victorieusement résisté aux efforts de Bonaparte, tomba au pouvoir des Egyptiens. Ibrahim pacha, encouragé par ses succès, s'empara ensuite de Tripoli, de Damas, d'Alep, de Hems, chassa les Turcs des défilés de Baylan, après leur avoir fait deux mille prisonniers et pris vingt-cinq pièces de canon, enleva Tarsous et Adana et, maître de la Syrie entière, il se disposa à marcher sur Constantinople.

Exaspéré par tant de revers, le sultan Mahmoud proclama la guerre sainte et mit en campagne environ cinquante mille hommes, dont il confia le commandement au Grand Vizir en personne, Reschid pacha. Une rencontre eut lieu à Konieh, le 24 décembre 1832, et Ibrahim pacha, dont la tactique s'inspirait des conseils du colonel Sèves, remporta sur les Turcs une victoire complète.

Le sultan tenta alors de négocier avec son vassal, mais celui-ci, inexorable, réclama toute la Syrie, une partie de la Mésopotamie et le district d'Adana. Ces prétentions jugées exorbitantes, le sultan Mahmoud se tourna vers la Russie, qui s'empressa d'envoyer vingt mille hommes à son secours. Ibrahim pacha dut se retirer, après avoir signé le traité de Kutaïeh, et Mohamed Ali reçut l'investiture de la Syrie. De son côté, la Russie obtenait du sultan, par le traité d'Unkiar-Ské-

lessi, en 1833, l'engagement de fermer, pendant huit ans, aux navires de guerre étrangers, autres que les navires russes, l'entrée des Dardanelles et du Bosphore. La Sublime Porte devenait ainsi, comme on l'a justement remarqué, le sublime portier de la Russie, qui s'engageait, en retour, à garantir l'intégrité de l'Empire Ottoman.

Le pacha d'Égypte ne se tint pas pour battu ; de son côté aussi, le sultan Mahmoud ne lui pardonnait pas les difficultés qu'il venait de lui susciter et l'audace qu'il avait eue à lui tenir tête. La puissance du pacha portait d'ailleurs trop d'ombrage à la Porte pour que celle-ci se résignât plus longtemps à la laisser se développer. Les deux adversaires nourrissaient l'un contre l'autre des haines sourdes qui ne devaient pas tarder à faire éclater de nouveaux conflits, et ces haines se trouvaient attisées par les menées de deux nations européennes, également rivales, qui avaient chacune pris parti pour l'un d'eux. L'Angleterre, qui n'avait pas complètement renoncé à ses prétentions sur l'Égypte, excitait le sultan Mahmoud à la vengeance ; tandis que la France, sympathique à Mohamed Ali, entretenait chez lui le désir de fonder une dynastie, en obtenant la possession héréditaire de toutes les provinces soumises à son autorité.

En 1839, le Pacha adressa une note à la Porte pour réclamer l'hérédité. Il fut déclaré traître et rebelle et les troupes turques passèrent l'Euphrate pour déborder sur la Syrie. Une grande bataille

eut lieu près de Nézib. Cette fois encore, la victoire se prononça en faveur de l'armée égyptienne commandée par Ibrahim. Sur ces entrefaites, le sultan Mahmoud mourait, laissant pour successeur un jeune homme de seize ans, Abdul-Méjid.

En même temps, le capitan-pacha Ahmed, refusant de servir Abdul-Méjid, conduisit la flotte turque à Alexandrie et la livrait à Ibrahim.

Une intervention des puissances s'imposait pour empêcher la ruine de la Turquie. La diplomatie de l'Angleterre, dirigée par son premier ministre Palmerston, réussit à régler le conflit sans le concours de la France, toujours favorable aux projets d'extension de Mohamed Ali. Le 15 juillet 1840, le traité de Quadruple Alliance signé à Londre, entre l'Angleterre, la Prusse, l'Autriche et la Russie, décidait que la Crète, les Villes Saintes et le nord de la Syrie seraient enlevés à Mohamed Ali, qui garderait le gouvernement héréditaire de l'Égypte sous la suzeraineté de la Porte, l'administration viagère du pachalik d'Acre et de la Syrie méridionale. L'acte séparé annexé à ce traité ajoutait: « Si dans le délai de dix jours... Mohamed Ali n'accepte pas ledit arrangement, le sultan retirera alors son offre de l'administration viagère du pachalik d'Acre, mais Sa Hautesse consentira encore à accorder à Mohamed Ali, pour lui et ses descendants, en ligne directe, l'administration du pachalik d'Égypte, pourvu que cette offre soit acceptée dans l'espace des dix jours suivants,

c'est-à-dire dans un délai de vingt jours, à partir du jour où la communication lui aura été faite... »

Et l'article IV de l'acte stipulait que « dans la première comme dans la seconde alternative, Mohamed Ali, avant le terme fixé de dix ou de vingt jours, serait tenu de remettre la flotte turque avec tous ses équipages et armements entre les mains du préposé turc qui serait chargé de la recevoir... »

Comme l'on pouvait s'y attendre, Mohamed Ali refusa catégoriquement de se soumettre aux conditions du traité de Londres : « Je ne rendrai, déclara-t-il, qu'au sabre ce que j'ai gagné par le sabre. » La guerre devint inévitable, et une flotte anglaise, autrichienne et turque, sous le commandement du commodore Napier, alla bloquer les côtes de la Syrie et bombarder Beyrouth. Saint-Jean-d'Acre capitula, la Syrie s'insurgea et Alexandrie fut assiégée.

Exclue du concert européen, la France considéra le traité de Londres comme une provocation. Le ministère, dirigé alors par Thiers, était décidé à défendre la cause de Mohamed Ali et, en prévision d'une guerre européenne, la marine fut renforcée, les soldats en congé rappelés sous les drapeaux. Afin d'empêcher une invasion possible, une loi fut votée pour entourer Paris d'une enceinte fortifiée. Mais, malgré toutes ses sympathies pour le pacha d'Egypte, le roi Louis-Philippe était partisan de la paix. Il congédia le cabinet

Thiers et appela, à la tête du ministère, Guizot, qui partageait ses idées pacifiques.

Devant les forces coalisées contre lui, le pacha d'Egypte, ne pouvant plus compter sur le concours effectif de la France, souscrit aux conditions que lui offrit le commodore Napier : la vice-royauté héréditaire de l'Egypte lui était reconnue moyennant l'évacuation complète et immédiate de toute la Syrie et la restitution de la flotte turque. Mais le sultan Abdul-Méjid, excité par les menées secrètes de l'ambassadeur britannique à Constantinople, lord Ponsouby, déclara ne vouloir plus accorder à son vassal que la possession viagère de l'Egypte. Cette intransigeance dut céder devant les protestations énergiques de la France et sur les instances des quatre puissances alliées. Abdul-Méjid signa le Hatti-Chérif du 13 février 1841, où il s'exprimait ainsi :

« C'est avec une vive satisfaction que j'ai été informé de la soumission dont tu viens de faire preuve, ainsi que des sentiments de loyauté, de dévouement et de fidélité que tu manifestes tant envers ma Personne Impériale que pour les intérêts de mon Empire. Ces sentiments, joints au zèle et à la sagesse dont tu es doué, ainsi qu'aux connaissances et à l'expérience que tu as acquises par rapport aux affaires de l'Egypte, dans le cours de ton administration, me sont garants que tu sauras mériter les marques de faveur et de confiance que je veux te donner... Dans cette conviction, je t'ai réintégré dans le gouvernement de

l'Egypte, compris dans les limites tracées sur la carte qui t'a été envoyée et j'ai ajouté le privilège de l'hérédité sous les conditions suivantes : lorsque, par la suite, le gouvernement de l'Egypte deviendra vacant, il sera conféré à celui, parmi tes enfants mâles, qui sera préféré et choisi par moi, et le même principe sera suivi à l'égard de leurs enfants mâles. En cas d'extinction de ta descendance masculine, Ma Sublime Porte confèrera ledit gouvernement à quelqu'un autre, et les mâles issus de la ligne féminine n'y auront aucun droit... » (1)

Par un second firman du 13 février 1841, Mohamed Ali obtenait, sans l'hérédité, le gouvernement du Darfour, du Kordofan et du Sennaar avec toutes leurs dépendances. « Tu t'appliqueras donc, y était-il dit, par suite de ton habileté et de ta sagesse, à administrer et à faire prospérer ce pays conformément à mes intentions pleines de justice, et à assurer le repos et le bien-être de leurs habitants... »

Les deux firmans du 13 février 1841 donnèrent à l'Egypte « une situation politique nouvelle, sans la détacher toutefois de la suzeraineté turque, dont Mohamed Ali, malgré son génie, n'avait pas réussi à l'affranchir » (2).

---

(1) Publication officielle du Gouvernement Egyptien. — Gelat, Répertoire de la Législation et de l'Administration Egyptiennes, V° Egypte.

(2) Lamba. Droit public et administratif de l'Egypte, p. 5.

Mais Mohamed Ali ne fut pas satisfait du mode de succession au gouvernement de l'Egypte que la Porte venait d'établir. Il tenait à ce que son fils Ibrahim, le plus âgé de ses fils, lui succédât, et il en référa aux puissances alliées. Celles-ci exprimèrent un avis favorable aux vues de Mohamed Ali, par une note du 10 mai 1841, où on lit :

« Conformément aux usages établis dans l'Empire Ottoman, c'est Ibrahim Pacha qui, à titre de plus âgé dans la famille, se trouve éventuellement appelé à succéder à Mohamed Ali dans le poste de gouverneur d'Egypte. En vertu de la même règle, le plus âgé de la famille, après Ibrahim pacha, sera considéré comme destiné à remplacer Ibrahim dans la charge de gouverneur du pachalik d'Egypte. Telle est la règle générale que les plénipotentiaires des Cours alliées regardent comme la mieux adaptée aux intérêts de la Sublime Porte et la plus analogue aux usages établis dans l'Empire Ottoman. »

Le firman du 1er juin 1841 tint compte de cet avis. Après avoir confirmé l'investiture de Mohamed Ali, en termes flatteurs, et exprimé une fois de plus la satisfaction que lui causait la soumission de son puissant vassal, le sultan ajoutait :

« Quand le gouvernement sera vacant, il passera du fils aîné au fils aîné dans la ligne directe masculine de vos fils et descendants. Quant à la nomination, elle émanera toujours de la Sublime Porte. S'il arrivait jamais que la ligne masculine fût éteinte, mon Gouvernement désignerait nécessai-

rement un autre individu pour le gouvernement. Dans ce cas, les enfants mâles des filles du gouverneur de l'Egypte n'auront ni droit, ni titre légal de succession... »

Heureux d'avoir obtenu toutes les concessions possibles de la part de la Sublime Porte, Mohamed Ali reçut ce firman avec une grande solennité, comme le témoigne sa lettre du 25 juin 1841 au Grand Vizir, dont nous extrayons le passage suivant :

« Après avoir rendu mille actions de grâce pour le bienfait signalé dont j'ai été l'objet, je me suis occupé de recevoir le Hatti-Chérif avec les marques de respect et d'honneur qui sont dues. Un cortège nombreux devait l'accompagner depuis la résidence de Mouhib pacha jusqu'à mon palais. Aussitôt que je l'aperçus, je me portai à sa rencontre, plein de gratitude et de vénération. Je le reçus de mes mains et le portai respectueusement à mes lèvres. Le ministre ci-dessus nommé ayant attaché sur ma poitrine l'honorable décoration qui m'a été conférée, le Hatti-Chérif fut ouvert et lu publiquement devant tous les ulémas, les chefs de la religion et de la magistrature et tous les serviteurs de la Sublime Porte, qui ont témoigné leur joie et exprimé leur reconnaissance et leurs vœux pour l'éternité de l'Empire et la durée du règne de Sa Hautesse... J'ai ordonné que l'on tirât à Alexandrie des salves répétées d'artillerie, tant des forts que des vaisseaux, et que l'on pavoisât tous les bâtiments. J'ai fait également tirer le

canon au Caire et dans les autres villes en signe de reconnaissance... »

Le firman du 1er juin 1841 fut enregistré le 13 juillet de la même année par la Convention de Londres, dite des Détroits. Cette convention, signée par les représentants des quatre puissances alliées et aussi par celui de la France, invitée à rentrer dans le concert européen, annulait le traité d'Unkiar-Skélessi, en conférant le droit à la Turquie d'interdire l'entrée des Dardanelles et du Bosphore aux navires de guerre de toutes les nations.

CHAPITRE V.

LE BILAN DE LA SITUATION

Analyse des actes de la Conférence de Londres et spécialement du firman du 1er juin 1841. — Privilèges qui en résultent pour Mohamed Ali. — Caractère de la nouvelle situation.

Quelle était exactement la situation faite à Mohamed Ali et à l'Egypte par les actes diplomatiques que nous avons évoqués au chapitre précédent, notamment par le firman du 1er juin 1841 ? C'est ce que nous nous proposons de mettre en lumière au moyen des textes que nous avons sous les yeux.

Tout d'abord, l'Egypte rentre dans l'hégémonie de la Turquie, dont elle redevient une province. Tous les traités et toutes les lois de l'Empire y reçoivent leur application. « Cette condition, que les quatre cours considèrent comme indispensable, forme à leurs yeux un des liens les plus solides pour rattacher l'Egypte à la Turquie comme partie intégrante de l'Empire Otto-

man. » (1) Les Egyptiens sont les sujets de la Sublime Porte (2).

Aucun traité, aucune convention avec les puissances étrangères ne peuvent être directement conclus par l'Egypte qui, n'ayant pas la personnalité du droit international, relève de la Turquie avec les intérêts de laquelle elle solidarise les siens propres. Et pour donner de cette dépendance une marque tangible, un tribut doit désormais être payé annuellement au sultan. Ce tribut, la convention de Londres avait décidé qu'il serait proportionné à l'étendue du territoire administré par Mohamed Ali, et le sultan en avait fixé le montant au quart du revenu annuel de l'Egypte. Mais, sur le refus de Mohamed Ali de souscrire à cette condition, et en l'absence de données statistiques suffisantes pour évaluer, même d'une façon approximative, les ressources financières du pays, les puissances proposèrent à la Turquie de déterminer le chiffre du tribut par une somme fixe, dont le montant fut, d'un commun accord (3), arrêté à vingt-quatre mille bourses (4).

Toutes les taxes, tous les impôts sont perçus au nom du sultan et conformément au système suivi dans l'Empire. Et comme la question des

---

(1) Memorandum de la Conférence de Londres adressé à l'ambassadeur ottoman le 30 janvier 1841.

(2) Firman du 1er juin 1841.

(3) Note de mai 1841 ; firmans de mai et juin 1841

(4) La bourse était de 5 livres turques.

revenus a toujours été pour la Porte au premier plan de ses préoccupations, les firmans recommandent une perception régulière et intégrale. Ils vont même jusqu'à prescrire à Mohamed Ali de continuer à envoyer, selon l'usage suivi depuis la conquête arabe, des graines et des légumes aux villes saintes de la Mecque et de Médine.

Dorénavant, Mohamed Ali est autorisé à battre monnaie ; mais toutes les pièces frappées en Egypte devront l'être sur le modèle de celles de Constantinople et au nom du sultan. En même temps, la Porte manifeste le désir d'améliorer son système monétaire, « âme de toutes les transactions sociales » (1).

Le pacha d'Egypte était fier de son armée, qui avait porté au loin la gloire de son nom. Avant la journée de Navarin, sa flotte était nombreuse et il se proposait de l'augmenter. Désormais, les forces militaires et navales de l'Egypte sont « essentiellement destinées » au service de la Porte, qui se réserve d'en accroître le chiffre, en temps de guerre, dans les proportions qu'elle pourra juger convenables. En temps de paix, l'effectif de l'armée de terre est fixé à dix-huit mille hommes, chiffre jugé suffisant « pour l'administration locale de la province d'Egypte », et qu'il est formellement interdit de dépasser « sous aucun prétexte quelconque ».

---

(1) Firman du 1er juin 1841.

Pour marquer le lien intime de l'armée égyptienne avec les autres forces de l'Empire, le firman du 1er juin 1841 ajoute : « 400 hommes de troupes égyptiennes seront envoyés annuellement à Constantinople. Il n'y aura pas de différence entre les décorations et les drapeaux employés en Egypte et ceux des autres troupes de mon Gouvernement. Les officiers de la marine égyptienne porteront les mêmes insignes que les Turcs ; les vaisseaux auront le même pavillon que les navires turcs... Le pacha d'Egypte pourra nommer ses officiers de terre et de mer jusqu'au grade de colonel ; mais à l'égard de la nomination des officiers d'un plus haut grade..., il faudra de toute nécessité que vous demandiez mon agrément et que vous preniez mes ordres à ce sujet... »

Enfin, les firmans prennent la précaution d'interdire aux pachas d'Égypte de construire des navires de guerre, sans l'agrément de la Porte et « sans s'être munis préalablement d'une autorisation nette et positive ».

On voit clairement, par toutes ces dispositions, à quelle préoccupation obéissait la Turquie. Elle voulait, en limitant les forces militaires de Mohamed Ali, empêcher le retour de nouveaux conflits avec lui, de nouvelles guerres désastreuses, comme celles qui avaient failli renverser le trône des sultans. Ces dispositions, contenues dans le firman et les actes diplomatiques, n'étaient pas d'ailleurs simplement prohibitives. Une sanction sévère y

était attachée : « Toutes les conditions présentes se rattachent de la manière la plus étroite au privilège héréditaire ; si l'une de ces conditions demeurait sans être exécutée, la prérogative de l'hérédité serait à l'instant même abrogée, et elle cesserait d'exister. » (1)

Il est évident que la diplomatie anglaise, qui s'était toujours montrée hostile à Mohamed Ali, qui avait toujours empêché la création d'un Etat puissant sur les bords du Nil, triomphait cette fois, malgré toutes les sympathies de la France pour la cause égyptienne. Cette diplomatie avait inspiré tous les actes diplomatiques, dicté tous les firmans à la Turquie, qui, heureuse d'une tutelle qui la sauvait d'une ruine certaine, avait accepté l'intervention des quatre puissances.

Tout ce que nous venons d'exposer constitue ce que nous pourrions appeler le côté défavorable des actes diplomatiques, et il semblerait, à ne s'en tenir qu'aux dispositions précédentes, que les efforts énergiques de Mohamed Ali eussent abouti à de médiocres avantages. Il n'en est rien cependant ; les résultats obtenus ont été considérables.

Tout d'abord, rien ne donne une idée plus exacte du degré de puissance auquel était parvenu le glorieux pacha d'Egypte et de la crainte inspirée par le succès de ses armes, que ce début de la

---

(1) Firman du 1er juin 1841.

Convention de Londres du 15 juillet 1840, qui est la Charte fondamentale de l'Egypte :

« Sa Hautesse le Sultan ayant eu recours à Leurs Majestés l'Empereur d'Autriche, roi de Hongrie et de Bohême, la Reine du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et de l'Irlande, le Roi de Prusse et l'Empereur de toutes les Russies, pour réclamer leur appui et leur assistance au milieu des difficultés dans lesquelles il se trouve placé par suite de la conduite hostile de Mohamed Ali, Pacha d'Egypte, difficultés qui menacent de porter atteinte à l'intégrité de l'Empire Ottoman et à l'indépendance du trône du Sultan, animées du désir de veiller au maintien de l'intégrité et de l'indépendance de l'Empire Ottoman, dans l'intérêt de l'affermissement de la paix de l'Europe... ont résolu... de conclure entre elles une convention... »

Voilà l'humble fils de Cavala devenu l'épouvantail de l'immense Empire turc. Sa puissance est devenue si redoutable que l'intégrité de cet Empire se trouve compromise et le trône des sultans ébranlé. L'opinion européenne s'en émeut et quatre grandes puissances répondent, par une énergique intervention, à l'appel de la Sublime Porte, qui a conscience de sa faiblesse devant la résistance victorieuse de Mohamed Ali.

Et cette résistance porta ses fruits, car, désormais, celui qui gouverne l'Égypte n'est plus un instrument docile que le pouvoir central peut briser à volonté. La fonction devient héréditaire. Le sultan n'est plus maître de la supprimer ou d'en dimi-

nuer les prérogatives. En vain, les firmans disposent que, « sous le rapport du grade et de la préséance », les pachas d'Egypte « seront rangés sur la même ligne que les autres vizirs » ; que leur nomination « émanera toujours de la Sublime Porte » ; qu'à chaque avènement, l'investiture devra venir de Constantinople : l'artifice de l'expression dissimule mal la réalité. C'est désormais un souverain qui règne sur les bords du Nil, un souverain vassal de la Turquie sans doute, mais qui jouit d'une autonomie presque entière au sein de son Etat et dont la vassalité, purement nominale, ira s'affaiblissant avec le temps. Il concentre entre ses mains tous les pouvoirs, « sans ingérence de la Sublime Porte et sans contrôle étranger » (1).

L'intervention des puissances dans les affaires d'Égypte a fait de l'Egypte elle-même quelque chose de plus qu'une simple province ottomane. Désormais, les sultans, liés par un accord international, ne peuvent plus modifier à leur gré leurs rapports avec la vallée du Nil, ni changer sa situation politique sans l'assentiment des grands Etats qui ont créé cette situation (2).

---

(1) Lamba, *op. cit.*, p. 10.

(2) « Les actes du 15 juillet 1840, dit M. Martens, ayant été conclus par un accord international, il est évident qu'un nouvel accord entre les puissances européennes pourrait seul modiffer les droits et privilèges qu'ils ont créés. » La Question égyptienne et le Droit international public. R. D. I., 1882, p. 359.

Les anciens rivaux ont disparu : des Mamelouks, il ne reste plus qu'un souvenir historique ; les Anglais ont reconnu le fait accompli, et les Turcs ont battu en retraite. La volonté de Mohamed Ali, dorénavant, faisait loi, et « l'Egypte donnait l'impression d'un Gouvernement stable et fort..., à l'apogée de sa puissance, qui n'avait rien de commun avec l'état d'anarchie qui, pendant des siècles, l'avait précédé... » (1).

Une formalité, si elle avait été acceptée par Mohamed Ali, eût porté une certaine atteinte à son prestige et à celui de ses successeurs : le firman du 13 février 1841 disait au puissant pacha : « Celui parmi tes enfants qui, dorénavant, sera promu au gouvernement de l'Egypte devra se rendre en personne à Constantinople pour en recevoir l'investiture. » Mais Mohamed Ali et son fils Ibrahim n'ayant pas voulu se soumettre à cette exigence, le sultan les en dispensa, et cette dispense s'étendit aux autres successeurs.

Enfin, tandis que la Turquie, atteinte de caducité, suivait une marche rétrograde, l'Egypte, sur laquelle passait un souffle d'indépendance et de liberté, s'ouvrait au progrès moderne et renaissait aux arts, au commerce, à toutes les manifestations de la pensée et de l'activité humaines. Le lien de vassalité qui la rattachait à la Porte était si ténu qu'elle ne s'en trouvait point gênée et se sentait appelée à des destinées brillantes.

---

(1) Lamba, *op. cit.*, p. 10.

CHAPITRE VI

LES PREMIERS SUCCESSEURS DE MOHAMED ALI

Court passage d'Ibrahim au pouvoir. — Abbas Ier. — Caractère de sa politique. — Saïd et le Canal de Suez.

Du vivant même de son père, que l'âge et la maladie avaient mis dans l'impossibilité de continuer en personne à gouverner le pays, Ibrahim Pacha fut investi de la dignité suprême. Il était l'aîné des fils de Mohamed Ali, et le pouvoir lui revenait de droit, d'après le firman du 1er juin 1841. Sur les champs de bataille de la Syrie et de la Grèce, le succès de ses armes avait illustré son nom et à ses brillantes qualités militaires il ajoutait un génie organisateur de premier ordre, qui faisait de lui le digne successeur de son père. Malheureusement, son règne fut bien court ; il mourut l'année même de son avènement, en 1849, laissant le trône à son neveu Abbas, fils de Toussoun Pacha, second fils de Mohamed Ali et le plus âgé de ses descendants mâles.

L'histoire nous dépeint Abbas sous un jour peu favorable. Il est certain qu'il n'avait pas l'enver-

gure d'esprit de son aïeul, et qu'il était dépourvu des qualités qui caractérisent les hommes supérieurs. Aussi son règne ne répondit-il pas aux espérances qu'on y avait fondées. Il marqua, au contraire, un recul vers le passé. Un détail curieux, entre plusieurs autres, nous donne une idée de sa mentalité toute particulière : tandis que son glorieux ancêtre, jaloux des prérogatives conquises, avait observé à l'égard de la Porte une attitude pleine de dignité, lui, désapprouvant cette ligne de conduite, affectait, au contraire, à l'égard du sultan une soumission servile. Il avait même été recevoir son investiture à Constantinople : « Mon grand père, disait-il, se croyait un souverain absolu ; il l'était pour nous, pour ses serviteurs, pour ses enfants, mais il était esclave des consuls généraux. Eh bien ! si je dois être gouverné par quelqu'un, j'aime mieux l'être par le chef de tous les musulmans que par les chrétiens que je déteste. » Cependant, la Porte ne paraît pas lui en avoir su gré, car ses exigences augmentaient en proportion de l'humble soumission de son vassal. C'est ainsi, par exemple, qu'il reçut du sultan l'ordre formel de supprimer les corvées et le service militaire à long terme ; que l'obligation lui fut rappelée, sur un ton sévère, d'avoir à gouverner l'Egypte suivant les lois générales de l'Empire et que, pour se rendre compte de la situation du pays et appuyer ces observations, un ambassadeur extraordinaire, Fouad effendi, fut envoyé, qui représentait l'autorité souveraine de la Porte.

Il mourut en 1854, emporté par un coup d'apoplexie foudroyante, et ne laissa point de regrets. Il avait été précédé de six ans dans la tombe par l'illustre Mohamed Ali, qui s'était éteint, le 2 août 1849, dans son palais de Ras-el-Tin, à Alexandrie, d'où son corps fut transporté au Caire et inhumé dans la Citadelle.

A Abbas succéda Saïd, le plus jeune des fils de Mohamed Ali. Elevé par des maîtres français, tolérant, libéral, ouvert à toutes les idées occidentales, il rendit de véritables services à l'Egypte. Par d'utiles réformes, il mit fin à des abus qui menaçaient de compromettre l'œuvre de son glorieux père. Recrutement plus régulier de l'armée, levée plus équitable des impôts, remaniement complet des services administratifs, institution d'un Conseil d'Etat ayant pour mission de discuter tous les projets d'intérêt général avant qu'ils fussent présentés à sa signature, création de trois ministères : de l'Intérieur, de la Guerre et des Finances ; nomination directe par lui des juges égyptiens, dont le soin avait été laissé jusque-là au Cadi, qui trafiquait à son gré des charges judiciaires ; facilités plus grandes accordées au commerce par l'abolition des douanes intérieures, par l'achèvement du chemin de fer d'Alexandrie au Caire, par la construction d'une ligne entre cette ville et Suez, par le curage des canaux ; rien ne fut épargné pour assurer au pays une ère de prospérité et de bonheur.

Mais l'événement le plus important du règne de Saïd fut le percement de l'isthme de Suez, œuvre admirable dont l'exécution, réputée jusque-là impossible, immortalisa le nom de Ferdinand de Lesseps. C'était encore un Français qui entreprenait, pour le bien de l'Egypte et dans l'intérêt général de la navigation, un travail dont les avantages devaient être immenses. La difficulté de la tâche provenait peut-être plus des hésitations ou du mauvais vouloir des Gouvernements que des obstacles naturels. Par la persévérance et l'habileté de ses négociations, de Lesseps qui, avant tout, était un diplomate, finit par avoir raison de toutes les résistances. « On peut dire que la construction du canal de Suez est le résultat de la plus belle négociation diplomatique qui ait été conduite au XIX[e] siècle. (1) »

De Lesseps avait conçu son projet en 1854 ; mais le premier coup de pioche ne put être donné, entre le lac Menzaleh et la Méditerranée, qu'en 1859, et ce long intervalle de cinq années fut rempli par ses voyages à Constantinople, en France et en Angleterre, pour obtenir toutes les adhésions nécessaires au succès de son entreprise La plus sérieuse opposition lui vint du premier ministre d'Angleterre, Palmerston, qui combattait le projet avec plus de haine que de raison, en le présentant « comme un de ces nombreux pièges

(1) Bréhier, *op. cit.*, p 160.

tendus de temps en temps par des imposteurs à la crédulité des capitalistes gobe-mouches ». C'est que Palmerston craignait qu'à la faveur d'une entreprise française et grâce à l'influence de la France, l'Egypte ne devînt, au profit de ce dernier pays, le grand entrepôt des Indes. Mais la logique et la haute raison de Ferdinand de Lesseps furent plus persuasives que la colère du ministre et, en Angleterre même, des esprits libéraux, tels que Gladstone et Russell, se déclarèrent partisans du projet. Finalement, la Porte donna son approbation tacite et provisoire, et la souscription ouverte eut un plein succès, principalement en Turquie et en France (1).

Quant à Saïd, il avait, sans hésiter, donné son adhésion le jour même où de Lesseps lui soumit son projet. C'était le 30 novembre 1854 ; de Lesseps, qui l'avait connu très jeune et avait été son maître lors de son premier séjour en Egypte, s'empressa, à la nouvelle de son avènement, de revenir à Alexandrie. Dès qu'il lui eut exposé les avantages précieux qui résulteraient pour l'Egypte de la jonction des deux mers, Saïd lui demanda un rapport. Il le rédigea sur-le-champ et le vice-roi, après l'avoir lu et traduit en turc à ses conseillers, octroya à son ancien ami la concession du canal.

---

(1) La France souscrivit 207.111 actions ; la Turquie 96.517 et le vice-roi d'Egypte 85.506.

La construction de ce canal fut une des gloires du règne de Saïd qui, malheureusement, mourut le 17 janvier 1863, avant son achèvement, regretté de ses sujets, dont il avait mieux compris et protégé les intérêts que son prédécesseur. Une ville nouvelle s'éleva à l'extrémité nord du canal maritime et reçut en son honneur le nom de Port-Saïd, pour perpétuer sa mémoire.

Plus humain qu'Ibrahim, qui se distinguait surtout par ses qualités guerrières, plus intelligent et plus libéral qu'Abbas, qui fut défiant, ombrageux et d'esprit étroit, Saïd se montra digne de continuer l'œuvre de Mohamed Ali, son père.

Pas plus sous son règne que sous ceux de ses prédécesseurs immédiats, les rapports avec la Turquie ne furent troublés ou modifiés. Mais tandis qu'Abbas désavouait l'attitude par trop indépendante de son grand-père à l'égard de la Porte et se montrait le docile exécuteur des ordres de cette dernière, Saïd, comprenant mieux son rôle de vice-roi, plus conscient de l'importance de sa dignité, tira de la situation privilégiée qu'avait établie la convention de Londres tout le parti possible pour affermir son pouvoir.

Son nom évoque le souvenir d'une période heureuse et prospère, où beaucoup de terres en friche furent remises en valeur et de grands travaux entrepris. Ces travaux et la somme considérable d'améliorations faites exigèrent des dépenses extraordinaires. Pour faire face à ces dépenses, il

eut recours à l'emprunt. Un premier emprunt fut émis en 1858, puis deux autres en 1861 et 1862. En mourant, il léguait à son successeur un découvert de 250 millions.

CHAPITRE VII

LE KHÉDIVE ISMAÏL

Son règne marque dans l'histoire de la constitution du Khédivat une étape importante.

I. — Modification de l'ordre de succession par firman du 27 mai 1866. — Augmentation de l'effectif de l'armée égyptienne. — Elévation du tribut annuel. — Organisation de la Régence. — Octroi du titre de Khédive. — Droit de conclure des conventions avec les Puissances. — Liberté d'emprunts. — Firman de 1873.

II. — Organisation du pouvoir règlementaire et législatif. — Essai d'un régime représentatif. — Grands corps d'Etat. — Ministères. — Réforme judiciaire et rôle joué par le ministre Nubar.

III. — Prodigalités d'Ismaïl. — Les emprunts. — La crise financière et l'institution de la Caisse de la Dette Publique. — La voie ouverte à l'intervention étrangère. — Le condominium. — La Commission supérieure d'enquête. — L'état d'anarchie. — La disgrâce d'Ismaïl.

IV. — Restriction des pouvoirs du Khédivat. — Considérations générales.

En conformité du firman du 1er juin 1841, d'après lequel le pouvoir était dévolu au plus âgé de la famille, Ismaïl, second fils d'Ibrahim, succéda à Saïd en 1863.

Ismaïl, dont le nom évoque le souvenir de somptueuses prodigalités et d'un faste sans précédent, « avait rêvé d'être un grand souverain » (1). A ses voyages en France et en Italie, il dut le goût de la civilisation occidentale et du luxe des cours européennes, et il voulut, sans calculer les dépenses, que la vallée du Nil ne le cédât en magnificence à aucune autre contrée. C'est à lui que l'on attribue cette phrase célèbre, qui indique le but où tendaient constamment ses efforts : « Mon pays n'est plus en Afrique, nous faisons partie de l'Europe. »

Son règne marque dans l'histoire de la constitution du Khédivat une étape importante, la plus importante de toutes, peut-on dire sans exagération. C'est pourquoi il convient, dans l'intérêt de notre étude, de l'envisager au triple point de vue des firmans promulgués par la Porte pendant sa durée, de l'organisation politique intérieure et de l'administration financière, qui engagea l'Égypte dans la voie dangereuse des emprunts et provoqua la crise finale où ce règne sombra.

I

L'ordre de succession établi par le firman du 1er juin 1841 présentait de sérieux inconvénients. Chaque héritier, en arrivant au pouvoir, devait se

(1) Bréhier, *op. cit.*, p. 170.

préoccuper d'assurer l'avenir de sa descendance directe, qui n'était pas nécessairement appelée, aprés son décès, à prendre en main le gouvernement de l'Égypte. Cette préoccupation pouvait l'inciter à laisser à ses enfants, à défaut du trône, une immense fortune ; d'où le danger, à moins d'un désintéressement absolu de sa part, de sacrifier l'intérêt public à l'intérêt personnel, d'accroître le patrimoine de sa famille au détriment de l'Etat. Et ce danger en aurait amené un autre peut-être plus grave : « Chaque vice-roi eût laissé après lui une branche riche et puissante, et ainsi il se serait formé peu à peu une féodalité aussi funeste peut-être dans l'avenir à la sécurité publique, que le fut jadis celle des Mamelouks. » (1)

Ces considérations fort justes, tous les pachas qui gouvernèrent l'Égypte, depuis Ibrahim, les avaient invoquées, pour solliciter l'ordre de succession directe de père en fils, par ordre de primogéniture, dans l'intérêt de la bonne administration. Elles se trouvent exposées dans une communication adressée, le 30 mai 1866, par le Ministre de la Sublime Porte, Ali Pacha, à l'ambassadeur d'Angleterre à Constantinople.

Un firman du 27 mai 1866 donna pleine satisfaction à Ismaïl sur ce point important :

« Ayant pris connaissance de la demande que tu

---

(1) Note du Ministre de la Sublime Porte à l'ambassadeur d'Angleterre à Constantinople.

m'as soumise et dans laquelle tu me fais connaître que la modification de l'ordre de succession établi par le firman adressé en date du mois de Rabi-ul-akhir 1257, à ton aïeul Mohamed-Ali... et la transmission de succession de père en fils en ligne directe et par ordre de primogéniture seraient favorables à la bonne administration de l'Égypte et au bien-être des habitants de cette province... j'ai décidé que, dorénavant, le gouvernement de l'Égypte... sera transmis à l'aîné de tes enfants mâles et de la même manière aux fils aînés de tes successeurs... »

On remarque avec raison que « c'est là une conquête importante, qui modifie la Convention de Londres dans le sens d'un droit spécial au gouvernement de l'Egypte, régi desormais par une loi différente de la loi régissant la puissance suzeraine. » (1)

A défaut de descendance mâle, le pouvoir revenait de droit à l'aîné des frères et, à défaut de ce dernier, à l'aîné des enfants mâles du plus âgé des frères décédés du vice-roi.

En même temps, l'effectif de l'armée était augmenté et pouvait être porté jusqu'à 30.000 hommes. Ismaïl obtenait aussi la permission de maintenir la différence, que la pratique avait créée, entre le titre de la monnaie égyptienne et celui de la monnaie turque, et de conférer des grades civils

(1) Lamba, *op. cit.*, p. 41.

jusqu'à celui de Sanieh. Enfin, les rades de Souakim et de Massawah, dont l'administration lui avait été précédemment accordée à titre personnel et viager, faisaient désormais partie intégrante du territoire égyptien, et étaient transmises de la même manière que l'Égypte aux fils aînés de ses successeurs.

Mais, en retour de tous ses avantages, le sultan élevait le tribut annuel à 750.000 livres turques.

Une question préoccupa ensuite Ismaïl, celle du gouvernement de l'Égypte dans l'éventualité de la mort du vice-roi pendant la minorité de l'héritier. Elle fut réglée par le firman du 15 juin 1866 : la minorité ne constitue pas un obstacle à l'investiture ; elle prend fin à l'âge de dix-huit ans révolus. Si le pacha décédé se trouvait avoir déjà établi un tuteur et un conseil de tutelle, au moyen d'un testament cacheté par lui et par deux hauts fonctionnaires en activité de service, à titre de témoins, l'administration de l'Etat serait confiée à ce tuteur, assisté du personnel de tutelle, et la Porte n'interviendrait que pour confirmer le régent dans ses fonctions. Mais si la mort surprenait le vice-roi avant l'institution de cette tutelle testamentaire, le régent devrait être élu par un conseil de tutelle, composé « des chefs de l'administration de l'Intérieur, de la Guerre, des Finances, des Affaires étrangères, de la Justice, du Chef des troupes et des Commissaires des provinces égyptiennes ». Mais, dans ce cas, un firman impérial devrait

confirmer le choix du tuteur et la composition de son conseil.

Avec Ismaïl, l'Égyte commence vraiment une ère nouvelle. Le lien de vassalité qui l'unit à la Turquie se relâche de plus en plus ; son indépendance politique vis-à-vis de la puissance suzeraine s'accroît à la faveur de concessions de plus en plus importantes de la part de cette dernière. Le pacha d'Égypte reçoit un titre nouveau, celui de Khédive, qui remplace désormais le titre modeste de Vali ou de gouverneur. Un Khédive, c'est un demi-souverain, qui se distingue nettement des autres gouverneurs de provinces ; c'est un chef presque autonome, comme on en voyait autrefois en Turquie et même en Perse, dont la langue a fourni cette dénomination, inconnue jusque-là en Égypte. Et la province de Mohamed Ali est devenue une vice-royauté ; le gouvernement qui préside à ses destinées est un gouvernement vice-royal. Ce n'est point là une question de mots : « Le pachalik turc a disparu avec son Vali, pour faire place à un gouvernement doué d'un organisme devenu très complet. » (1) Nous en donnerons pour preuve, entre plusieurs autres que nous exposerons plus tard, le droit conféré à l'Égypte « de conclure avec les agents étrangers des conventions spéciales relatives aux douanes, à la police des sujets étran-

(1) Lamba, *op. cit.*, p. 36.

gers, au transit et à la direction des postes » (1), sous la réserve que ces conventions ne pourront en aucune façon être promulguées sous forme de traités ou de conventions politiques. En outre, tout règlement de douane devra être immédiatement communiqué à la Porte.

Celle-ci ne s'arrête plus sur le terrain des concessions. Elle paraît subjuguée par le génie brillant du Khédive Ismaïl, dont elle subit l'enchantement, et elle étend de plus en plus la sphère de ses privilèges. Après lui avoir rappelé dans son firman du 29 novembre 1869, où, d'ailleurs, elle témoigne en termes flatteurs de sa sollicitude « pour la prospérité de l'importante province d'Egypte », l'obligation de ne jamais contracter d'emprunts sans autorisation préalable, elle lui accorde, par son firman du 25 novembre 1872, la plus grande latitude à cet égard. On lit, en effet, dans ce dernier firman : « Dorénavant aussi, toutes les fois que, pour la prospérité du pays, le besoin de contracter des emprunts à l'extérieur se produira, je vous renouvelle et vous confirme la permission d'emprunter les sommes nécessaires, au nom du Gouvernement Egyptien, et *sans demander d'autorisation.* »

Nous verrons combien cette exorbitante prérogative octroyée à Ismaïl lui a été funeste, et sur quelle pente elle a précipité l'Egypte. Pour les

(1) Firman du 8 juin 1867.

gouvernements, comme pour les simples particuliers, la liberté n'est un bien qu'à la condition d'en user avec mesure ; elle devient la cause des pires malheurs, quand on se laisse aller à des abus. Mais n'anticipons pas ; nous aurons à revenir sur ce douloureux sujet.

En 1873, Ismaïl, à l'apogée de sa gloire, obtint un firman qui résumait toutes les prérogatives accordées au Khédivat : « Qu'il soit notoire, disait le sultan, que nous avons pris ta demande en considération et que nous avons voulu réunir, dans un seul firman, tous les firmans et Khats Hamayouns, qui, depuis le firman qui accordait l'hérédité de l'Egypte à ton aïeul Mohamed Ali, ont été octroyés aux Khédives d'Egypte... » Ainsi, en un document unique, la situation trouvait désormais sa formule claire et précise.

Mais ce grand firman de 1873, qui est considéré comme la charte de l'Egypte, n'était pas seulement une confirmation des actes précédents ; sur certains points, il accordait au vice-roi une plus grande liberté d'action qu'autrefois.

Tout d'abord, Ismaïl, que hantait le rêve d'un empire africain, obtint de porter l'effectif de son armée au chiffre qu'il jugeait nécessaire : « Le premier devoir du Khédive et le plus essentiel étant la garde et la défense du pays, le Khédive a l'autorisation pleine et entière de pourvoir à tous les moyens de défense et de protection, conformément aux nécessités du temps et des lieux, et

d'augmenter ou de diminuer selon le besoin, sans qu'aucune limite lui soit imposée, le nombre de mes troupes impériales d'Egypte. »

En second lieu, « le Khédive d'Egypte est autorisé à faire des règlements intérieurs et des lois toutes les fois qu'il sera nécessaire ». C'était poser le principe de l'autonomie législative en des termes qui ne laissaient place à aucune équivoque.

En résumé, Ismaïl avait obtenu des résultats inespérés et tels que Mahomed Ali lui-même en eût été fier, s'il avait vécu jusque-là : hérédité dans la descendance directe, de père en fils, par ordre de primogéniture, comme dans les cours européennes ; substitution du titre glorieux de Khédive à celui de Vali ou simple gouverneur de province ; autonomie administrative, civile et financière, dans l'acception la plus large ; complète autonomie législative : liberté de contracter des emprunts publics, sans l'autorisation préalable de la Porte ; droit de frapper en Egypte, au nom du sultan, des monnaies ayant une valeur et un titre différents de ceux des monnaies turques ; extension du territoire égyptien par l'acquisition définitive de Souakim et de Massawah ; liberté de négociations avec les puissances, en vue d'établir des conventions spéciales aux douanes et aux postes, et de régler la police des étrangers, leur situation et leurs rapports avec le Gouvernement égyptien et la population.

II

En vertu du droit que lui reconnaissaient formellement les firmans, le Khédive était maître d'édicter « tous les règlements ou institutions qu'il croirait nécessaire dans un but d'administration intérieure de l'Egypte » (1). Ismaïl usa largement de cette prérogative.

Sa volonté, comme celle des Khédives qui l'ont suivi, se manifestait par des décrets, des ordonnances, des rescrits. Cette volonté souveraine échappait à tout contrôle et trouvait des exécuteurs dociles dans la personne de ses ministres qui, au commencement du moins, étaient de simples intermédiaires entre lui et ses sujets et n'avaient aucune responsabilité politique. Il eût pu dire avec raison : l'Egypte c'est moi.

Pour donner une idée de son omnipotence, il suffira de mettre sous les yeux du lecteur le passage suivant d'un rapport de la Commission chargée, en 1863, par le Gouvernement français, d'étudier le projet de réforme judiciaire proposé par le ministre égyptien Nubar Pacha :

« Le vice-roi d'Egypte a un pouvoir sans limites ; il n'a d'autre règle que sa volonté, et sa volonté est sans obstacle ; tout plie et se courbe devant elle. Son autorité est tellement puissante et abso-

(1) Firmans de 1867 et 1873.

lue, elle peut s'exercer d'une manière si directe et si arbitraire, qu'il est impossible d'attendre un fonctionnement satisfaisant d'une justice placée sous une telle dépendance. De plus, le vice-roi est mêlé, à titre privé, à toutes les branches de l'activité sociale. Il possède une partie considérable du sol sur lequel s'exerce sa souveraineté. Il est agriculteur, commerçant, industriel, constructeur, etc... » (1)

Cependant, en dépit de son amour du pouvoir personnel, si cher aux princes orientaux, il essaya à deux reprises d'établir en Egypte le régime représentatif. La troisième année de son règne, en 1866, il promulgua une loi qui instituait une Chambre des Notables, composée de 75 membres, élue pour trois ans et ayant pour mission de délibérer sur les intérêts du pays et les projets que le Khédive jugeait opportun de lui communiquer. Malgré sa dénomination, qui faisait croire à une sorte de parlement, et les assurances données par Ismaïl, le jour de l'ouverture, de gouverner avec la collaboration de la nation, cette Chambre n'avait qu'un rôle purement consultatif ; son avis ne liait pas le vice-roi qui, d'ailleurs, se réservait le droit de la convoquer, de l'ajourner ou de la dissoudre, suivant ses convenances.

Le 23 avril 1879, il fit un second essai : un

---

(1) G. Pélissié du Rausas. Le Régime des Capitulations, t. II, p. 276.— Borelli. La Législation égyptienne annotée.

décret instituait un Conseil d'Etat, sur le modèle de celui de France, composé de deux catégories de membres, élus et fonctionnaires. Il avait pour mission de préparer les règlements d'administration publique et les projets de lois, de donner des avis et de statuer sur le contentieux administratif. Toutes les lois promulguées par le Khédive devaient porter la mention : « Le Conseil d'Etat entendu ». Mais bien courte fut la vie de ce Conseil, conçu à la veille de la crise financière qui devait emporter le Khédive lui-même (1).

En dehors de ces deux institutions, qui n'étaient qu'une ébauche très imparfaite du régime représentatif, Ismaïl finit par établir un ministère doué d'une organisation complète. Un décret du 10 décembre 1878 fixait les attributions du Président du Conseil et des Ministres : « Le président convoque et préside les réunions du Conseil et est chargé de communiquer à Son Altesse le Khédive les décisions du Conseil et notamment celles qui doivent être revêtues de sa sanction... Les Ministres nomment et révoquent les employés de toutes les administrations placées dans leurs attributions..., sont les ordonnateurs de toutes les dépenses qui concernent les services compris dans leurs départements, et aucun fonctionnaire sous leurs ordres ne peut faire une dépense sans que le

(1) Procès-verbaux du Conseil législatif, année 1907, p. 70.

Ministre, par une ordonnance de délégation, ait mis à sa disposition les fonds nécessaires... » (1)

Les divers ministères, Finances, Guerre et Marine, Instruction publique et Wakfs, Intérieur, Justice, Travaux publics, englobaient dans leurs ressorts respectifs toutes les branches de l'administration égyptienne. Deux administrations faisaient exception et relevaient directement du Conseil des Ministres : les Phares et les Domaines de l'Etat.

Il est intéressant de noter que du Ministère des Affaires étrangères relevaient le service de l'abolition de l'esclavage, le service sanitaire international et la presse européenne locale ; que les postes, paquebots-poste Khédivieh, port d'Alexandrie et douanes dépendaient des Finances ; que le ministère de la Guerre et de la Marine comprenait dans son ressort une école navale; que la statistique, les archives égyptiennes et la police ressortissaient à l'Intérieur ; qu'il existait des conseils agricoles sous la dépendance du Ministère des Travaux publics, qui s'occupait également de l'entretien et de l'exploitation des théâtres.

De simples figurants qu'ils étaient au début du règne, tous les ministres finirent par devenir des collaborateurs du Khédive, dont ils partageaient les responsabilités : « Au lieu d'un pouvoir per-

---

(1) Recueil des Lois et Décrets du Gouvernement égyptien, années 1878-79, p. 72.

sonnel, principe actuel du Gouvernement de l'Égypte, disait-il dans un rescrit du 18 août 1878, je veux un pouvoir qui imprime une direction générale aux affaires, mais qui trouve son équilibre dans un Conseil des Ministres ; en un mot, je veux dorénavant gouverner avec et par mon Conseil des Ministres... »

En même temps, il déclarait tous les ministres solidaires les uns des autres et, pour assurer leur indépendance, il s'engageait à se conformer à l'avis de la majorité (1) et à s'abstenir de présider leurs réunions ou de prendre part à leurs délibérations (2).

Mais la grande réforme qui fut la gloire de son premier ministre, Nubar Pacha, est la réforme judiciaire.

Sous l'influence de causes que nous n'avons pas à exposer ici, il s'était formé un droit coutumier, plus conforme à l'esprit qu'à la lettre des Capitulations, pour le règlement des litiges intéressant les étrangers. Ce droit coutumier trouvait principalement son expression dans l'application quelque peu exagérée de la règle *actor sequitur forum rei* à toutes les contestations, quelle qu'en fût la la nature, qui éclataient, soit entre étrangers, soit entre étrangers et indigènes. Tout demandeur

(1) Rescrit de S. A. Ismaïl Pacha en date du 28 août 1878.
(2) Rescrit en date du 10 mars 1879.

devait porter la connaissance du litige au tribunal consulaire du défendeur. D'où cet inconvénient grave, dans le cas de plusieurs adversaires de nationalité différente, d'avoir à intenter autant de procès qu'il y avait de défendeurs en cause. Et comme chaque tribunal consulaire appréciait le fait et le droit à sa manière et suivant sa propre législation, il en résultait forcément une contrariété de jugements.

De plus, l'appel des sentences consulaires n'étant pas jugé en Égypte, le demandeur était obligé d'aller plaider à l'étranger, ce qui rendait sa situation particulièrement difficile. Et il arrivait ainsi fréquemment que l'exécution des sentences se heurtait à des difficultés insurmontables, « quand, par exemple, un étranger condamné à quitter un local, ou à livrer un objet litigieux, remettait le local ou l'objet litigieux en la possession d'un étranger d'une autre nationalité que lui. Dans ce cas, celui qui a gagné son procès une première fois est obligé de demander à un second tribunal consulaire un nouveau jugement dont l'exécution peut donner lieu aux mêmes difficultés, et ainsi de de suite » (1).

Dans son rapport au Khédive Ismaïl, Nubar flétrissait cet état de choses « contraire à l'esprit, contraire à la lettre même des Capitulations », et il

---

(1) Rapport de la Commission internationale réunie au Caire.—Voir aussi sur cette intéressante question : Borelli, *op. cit.*, et G. Pélissié du Rausas, *op. cit.*, t. II, p. 243.

faisait ressortir qu'il ne profitait à personne, « pas plus aux intérêts généraux des puissances qu'à la population honnête du pays, indigène ou étrangère » (1).

Aux dix-sept tribunaux consulaires, il proposait de substituer une juridiction mixte, composée de magistrats indigènes et de magistrats européens, nommés par le vice-roi sur l'acquiescement des puissances. Cette juridiction unique devait appliquer une législation également unique, en se basant sur des codes appropriés au pays, et être investie d'une triple compétence civile, commerciale et pénale.

Consultée la première à ce sujet, la France, qui occupait en Égypte une situation prépondérante, soumit la question à l'étude d'une commission qui n'adopta qu'en partie les propositions de Nubar Pacha. Une commission internationale, réunie au Caire en 1869, à l'occasion de l'inauguration du canal de Suez, se montra plus favorable. Alors une troisième commission française rédigea un projet définitif, lorsque la Porte contesta au Khédive le droit de négocier directement avec les puissances étrangères. Il devenait certain que les négociations décisives devaient avoir lieu à Constantinople. Nubar Pacha, s'y étant rendu, triompha des dernières hésitations, et réussit à obtenir du sultan le grand firman de 1873, qui donnait au

(1) Documents diplomatiques, 1869.

Khédive le droit « de contracter et renouveler, à la condition de ne pas porter atteinte aux traités politiques de la Sublime Porte, des conventions avec les puissances étrangères pour les douanes et le commerce et pour *toutes les transactions avec les étrangers concernant les affaires intérieures et autres du pays,* et cela dans le but de développer le commerce et l'industrie et de régler la police des étrangers et *tous leurs rapports avec le Gouvernement et la population.* »

Cependant, la compétence pénale sur les étrangers resta définitivement aux consulats, qui ne perdirent que la compétence civile et commerciale dans les procès entre indigènes et étrangers, ou entre étrangers de nationalité différente.

Somme toute, un grand pas venait d'être fait ; on rompait avec une pratique funeste et l'on inaugurait un régime plus conforme aux intérêts de tous et de chacun. Le 1er février 1876, la juridiction mixte, votée par tous les Parlements pour une durée d'essai de cinq ans, renouvelée tant de fois depuis, entrait en fonctionnement.

Lord Milner, parlant de l'institution des tribunaux mixtes, a dit qu'elle donnait droit à Nubar Pacha « à l'éternelle gratitude de l'Egypte et au respect du monde civilisé ».

Un fait peut paraître étrange : malgré le droit que lui en conférait expressément le firman de 1873, Ismaïl ne conclut pas de conventions commerciales avec les puissances étrangères. Ce furent ces dernières qui s'en abstinrent, nonobs-

tant la circulaire à elles adressée, par laquelle il attirait leur attention sur cette prérogative que lui octroyait la Porte. « Les puissances étrangères, satisfaites du régime commercial ottoman appliqué en Egypte depuis 1861..., ne se souciaient guère de conclure des arrangements spéciaux avec le Gouvernement égyptien. Celles-ci résistaient d'autant plus à traiter avec l'Egypte qu'elles avaient un intérêt plus évident à différer les négociations et à attendre les événements jusqu'au moment où la Porte ottomane leur ferait connaître ses intentions relativement au renouvellement du traité de commerce de 1861 ; le firman de 1873, en effet, tout en octroyant l'autonomie économique à l'Egypte, ne l'avait cependant pas assez complètement séparée de l'Empire ottoman pour que le droit qui lui était reconnu de conclure des arrangements commerciaux spéciaux avec les puissances étrangères ne se combinât point avec le droit, plus général, de la Porte, de conclure avec ces mêmes puissances des traités de commerce normalement applicables dans toute l'étendue de l'Empire ottoman, et pour que les puissances ne pussent point, le cas échéant et suivant leur intérêt, opter entre le régime commercial égyptien et le régime commercial ottoman. » (1)

---

(1) G. Pélissié du Rausas, *op. cit.*, t. II, pp. 187 et 188.

III

A son avènement, Ismaïl annonça une administration basée sur l'ordre et l'économie. Malheureusement, ce programme faisait la matière d'un beau discours qu'il prononça au milieu du silence recueilli de ses ministres et de sa cour, mais n'était pas destiné à lui servir personnellement de règle de conduite. Ses actes devaient s'inspirer, au contraire, d'un amour exagéré du faste, de la magnificence qui éblouit et force l'admiration.

Il serait long et même hors de propos de décrire ces prodigalités dignes des Mille et une Nuits, origine scandaleuse de bien des fortunes qui s'édifièrent en Egypte et dont quelques-unes durent encore. Pour ne citer qu'un fait entre tant d'autres, les fêtes seules organisées à l'occasion de l'inauguration du canal absorbèrent plusieurs millions.

Ces dépenses extraordinaires donnaient à l'Egypte une apparence de prospérité inouïe et augmentaient son crédit aux yeux des capitalistes européens ; mais, sous ces dehors brillants, se dissimulait une cause de ruine prochaine, car le Khédive ne puisait pas seulement dans les revenus du pays, mais il avait recours aux emprunts. Et comme la Porte eut le tort de lui laisser une entière liberté à cet égard, sans même prendre la précaution de maintenir à cette liberté le tempé-

rament d'une autorisation préalable, il ne s'arrêta plus sur la pente qui devait le mener à la banqueroute.

La situation financière du pays a eu sa répercussion sur sa situation politique. C'est pourquoi il convient de la rappeler dans ses grandes lignes.

Les premiers emprunts eurent lieu sous le règne de Saïd, qui laissait en mourant une situation un peu obérée, mais prospère quand même dans son ensemble.

A son avènement, avec l'autorisation expresse de la Porte, Ismaïl contracta à la Banque Oppenheim un emprunt de cinq millions de Livres sterling, remboursables en quinze ans, par des versesements semestriels. Un second emprunt de 3.387.000 Livres sterling fut contracté en 1865 ; un troisième de 3 millions en 1866 ; un quatrième de 2.080.000 en 1867, à un taux plus élevé de 9 pour cent ; un cinquième, à Paris, de plus de 11 millions de Livres, destiné à unifier et à convertir les emprunts précédents, mais à des conditions encore plus onéreuses.

A côté de ces engagements, une dette flottante énorme de plus de 18 millions de Livres sterling avait pris naissance, et Ismaïl avait déjà successivement donné en gage les revenus de plusieurs provinces, des douanes, des chemins de fer, des salines, des sucreries, des travaux publics et de divers impôts.

Justement ému de la situation financière, le

sultan adressa des remontrances au Khédive dans un firman de 1869, où on lit :

« La question financière étant un point vital pour tout pays, si la quotité des impôts est supérieure aux moyens des contribuables, ou si le produit de ces impôts, au lieu d'être affecté aux besoins réels du pays, est absorbé par des dépenses infructueuses, on s'expose incontestablement à des pertes et à des dangers incalculables... Les emprunts à l'étranger engageant pour de longues années les revenus du pays, je ne saurais admettre que, sans que tous les détails des raisons qui peuvent y faire recourir aient été soumis à mon Gouvernement impérial et sans que mon autorisation ait été préalablement obtenue, des sommes énormes, prélevées sur les revenus de l'Egypte, soient affectées au service d'un emprunt. »

Ces sages conseils ne portèrent pas leurs fruits, car, en 1870, un nouvel emprunt de 7.142.000 Livres sterling est conclu, qui aggrave le mal au lieu de l'enrayer. En 1871, une loi dite de la Moukabalah est promulguée dans le but de racheter la totalité de la dette égyptienne, en invitant les contribuables à payer une somme égale à six années de leurs contributions. Moyennant ce paiement, ils devaient être dégrevés à perpétuité de la moitié de leurs impôts, cette moitié étant calculée sur ce qu'ils payaient alors à l'Etat.

Le résultat obtenu ne répondit pas à l'attente, et il arriva à Ismaïl ce qui arrive à tout débiteur imprévoyant ; chaque emprunt contracté en

entraînait un autre, et les charges augmentaient démesurément. Sur son insistance, il obtint du sultan, par les firmans de 1872 et 1873, la dispense de l'autorisation spéciale, qui constituait, cependant, une entrave salutaire. Il profita de cette liberté pour emprunter encore 32 millions de Livres sterling et engagea presque tous les revenus de l'Egypte. Ce qu'il y avait d'inique dans tous ces emprunts, c'est qu'ils ne servaient que dans une faible proportion au bien réel du pays, à des travaux vraiment utiles. La plus grande partie en était dépensée dans des fêtes et des constructions de palais (1).

Finalement, Ismaïl se trouva incapable de tenir ses engagements, acculé à la faillite, et le syndic se présenta sous la forme de la Caisse de la Dette Publique.

Instituée par décret du 2 mai 1876, cette Caisse avait pour mission de recevoir les fonds nécessaires au service des intérêts et de l'amortissement de la dette, et de les destiner exclusivement à cet objet (2). Les revenus affectés spécialement au service de la dette générale étaient ceux des provinces de Gharbieh, de Menoufieh, de Béhéra, de Siout et du fermage de Matarieh, le produit des octrois du Caire et d'Alexandrie, les recettes des

---

(1) Lire Ed. About, Le Fellah, IV; Brégier, *op. cit.*, p. 171.

(2) Art. 1er du décret.

douanes et des chemins de fer, les droits sur les tabacs, le sel, les écluses, la navigation sur le Nil, enfin une contribution de la Daïra ou patrimoine personnel du Khédive (1). De plus, toutes les dettes du Gouvernement avaient été unifiées en une dette générale rapportant 7 % d'intérêts annuels et amortissable en 65 ans par tirages semestriels faits par les commissaires de la Caisse de la Dette Publique (2).

Cette institution, qu'Ismaïl avait déclarée permanente jusqu'à complet amortissement de la dette (3), ouvrait la voie à l'intervention étrangère dans la direction intérieure des affaires de l'Etat, et faisait échec à l'autorité jusque-là absolue du Khédive. Mais l'ingérence étrangère s'exerça aussi à la faveur d'autres réformes qu'avaient dictées les nécessités financières.

Tout d'abord, par décret du 18 novembre 1876, le Khédive nomma deux contrôleurs généraux européens, un Anglais et un Français, chargés de contrôler les recettes et la comptabilité. Tous deux devaient préparer le budget et prendre part, pour son approbation, aux délibérations du Conseil des Ministres (4). Ce contrôle officiel des

---

(1) Art 3 du décret du 7 mai 1878

(2) Art. 1er du décret du 7 mai 1876.

(3) Art. 18 du décret du 18 novembre 1876.

(4) Art. 10 du décret du 18 octobre 1876. Le premier budget égyptien n'a été établi qu'en 1880. Ce que l'on appelait ainsi sous Ismaïl n'avait du budget que le nom.

finances égyptiennes par la France et l'Angleterre constituait un véritable condominium. En 1878, ces contrôleurs firent partie, en qualité de ministres, du cabinet formé par Nubar Pacha, l'un aux Finances, l'autre aux Travaux Publics.

En outre, les chemins de fer et le port d'Alexandrie, dont les recettes devaient être intégralement versées à la Caisse de la Dette, formèrent une administration mixte, ayant à sa tête trois administrateurs, un Français, un Anglais et un Egyptien.

D'autre part, le Khédive et les membres de sa famille firent abandon à l'État de tous leurs biens immeubles, pour permettre de régler la situation financière du pays (1). La gestion de ces immeubles fut confiée à une administration mixte, dite des Domaines de l'État, ayant à sa tête un Egyptien, un Anglais et un Français. En retour de cette cession, le grand débiteur qu'était Ismaïl obtenait pour lui et pour sa famille une liste civile de 300.000 Livres par an.

Enfin, en présence des embarras croissants de la situation financière, le Khédive avait institué une Commission supérieure d'enquête, avec mission de vérifier tous les déficits qui se produisaient, d'en rechercher les causes et de proposer les moyens propres à mettre un terme aux abus

(1) Décret du 26 octobre 1878.

et irrégularités (1). Ce fut sur les suggestions de cette Commission extraordinaire qu'Ismaïl inaugura un régime politique nouveau, en créant un conseil de Ministres responsables et solidaires, qu'il réserva deux portefeuilles à des étrangers investis d'un droit de veto sur toute mesure qui n'aurait pas reçu leur approbation, et qu'il fit, au profit de l'État, le sacrifice de ses propriétés.

Les constatations faites par la Commission furent désolantes. On reconnut que, sous les apparences brillantes d'une organisation occidentale, se dissimulaient des vices profonds : les fonctionnaires comptaient plus de seize mois de service sans appointements ; l'impôt, au lieu d'être établi par une loi, dépendait du bon plaisir du Khédive, qui, souvent, le fixait par un simple ordre verbal ; la comptabilité des caisses publiques était irrégulière ; les coupons n'étaient pas payés ; le tribut restait en souffrance ; les dépenses de l'Etat dépassaient le chiffre des recettes de près de cinq millions de Livres sterling ; « à tous les degrés de l'administration régnaient, en un mot, la vénalité, la corruption et l'arbitraire » (2).

Le rapport de la Commission fut un réquisitoire violent contre le gouvernement d'Ismaïl, et il apparut que celui-ci, jaloux de son autorité, regret-

(1) Décret du 27 janvier 1878. Cette Commission se composait de Ferdinand de Lesseps, président ; Rivers Wilson, Riaz Pacha, Baravelli, Baring, de Blignères, de Kremer.

(2) Bréhier, *op. cit.*, p. 196.

tant les concessions déjà faites, cherchait à ressaisir et à concentrer de nouveau entre ses mains les débris de son pouvoir. En effet, il reconstitua un ministère complètement indigène, et, à l'action de la Commission, il opposa celle de la Chambre des Notables, qui, inféodée à la volonté du maitre, approuvait tous ses errements et se prononçait contre l'évidence même, en déclarant que l'Egypte n'était pas en déconfiture.

L'attitude du Khédive rendait ainsi inutile la mission de la Commission d'enquête, qui démissionna. L'anarchie régna dès lors plus que jamais.

Alors, la France et l'Angleterre retirèrent leur confiance à Ismaïl, et comme celui-ci voulait leur tenir tête au détriment des intérêts des créanciers étrangers, elles provoquèrent, par un iradé impérial du 26 juin 1879, sa destitution.

IV

Nous n'avons rappelé de la crise financière, sous Ismaïl, que les détails intéressant directement notre sujet. L'étude complète des firmans à cette époque et des complications auxquelles l'Egypte se trouva en butte fournirait à elle seule matière à un grand ouvrage. Ce que nous avons tâché surtout de mettre en évidence, c'est l'origine de l'intervention directe de l'Europe dans les affaires du pays. Par cette intervention, le Khédivat entre dans une nouvelle phase. De 1840

à 1876, période qui comprend les règnes de Mohamed Ali, Ibrahim, Saïd et une partie de celui d'Ismaïl, les vice-rois concentrent entre leurs mains l'administration entière et complète de l'Egypte, sous réserve des droits politiques du sultan, ils gouvernent en maître. Mais, à partir de 1876, l'intervention européenne, qui s'exerce sous diverses formes : Caisse de la Dette, Contrôle anglo-français, administrations mixtes, tribunaux de la réforme, Commission supérieure d'enquête, diminue les droits du Khédive, et la déposition d'Ismaïl affirme de façon brutale le lien de sujétion qui unit le Khédivat à la Sublime Porte. Il s'est produit alors, incontestablement, un recul qu'il eût été si facile d'éviter, si, au lieu de se laisser égarer par la passion du faste, Ismaïl s'était inspiré des besoins réels du pays.

Il est intéressant de remarquer que la déposition d'Ismaïl avait été suggérée au sultan Abdul-Aziz, dès 1869, par les hommes d'Etat turc, dont l'opinion trouvait un écho dans les colonnes d'un journal de ce temps-là, *La Turquie*. L'Egypte traversait alors une époque brillante ; le canal venait d'être achevé, et son inauguration, que la magnificence du Khédive avait entouré d'un éclat incomparable, avait donné l'idée d'une grande prospérité. Le journal que nous venons de citer disait à cette occasion : « Il est à peu près acquis que le vice-roi, qui se faisait conférer le titre de souverain par son propre ministre des Affaires Étrangères, a entrepris son dernier voyage non

seulement pour inviter, sans l'autorisation de son maître, les souverains de l'Europe à se rendre à la cérémonie de l'ouverture du canal de Suez, mais pour négocier la neutralisation et l'indépendance de l'Égypte, ce qui constitue, au point de vue légal, une véritable félonie, un acte de haute trahison. » Et il ajoutait avec une violence de langage, qu'expliquait dans une certaine mesure la gloire croissante du règne d'Ismaïl : « Il nous semble que l'attitude du Sultan dans un tel cas est toute tracée... Il se doit à lui-même et à son peuple de relever de ses fonctions un gouverneur qui a été surpris en flagrant délit de haute trahison. » (1) La Porte n'écouta pas de pareilles suggestions, mais elle adressa des remontrances à Ismaïl, pour s'être permis d'inviter les souverains d'Europe aux fêtes de l'inauguration du canal, en lui faisant observer que « l'invitation d'un souverain indépendant d'un pays étranger doit se faire par le souverain indépendant du pays qui invite » (2).

Malgré ces reproches et les jalousies que son prestige excitait à Constantinople, Ismaïl n'aurait jamais encouru la disgrâce dont il était officieusement menacé, si ses prodigalités excessives

---

(1) V. L'Egypte d'après les traités de 1840-41, par N. Bordeano, directeur du journal *La Turquie*, et Réponse à une brochure de M. N. Bordeano, par Gay-Lussac.

(2) Bréhier, *op. cit.*, p. 171.

n'avaient provoqué les méfiances de l'Europe créancière, si, découragées surtout par son attitude, la France et l'Angleterre n'avaient elles-mêmes dicté à la Porte l'arrêt fatal de la déchéance.

CHAPITRE VIII

LE RÈGNE DE TEWFIK

I. — Rétablissement du contrôle anglo-français. — La loi de Liquidation. — Nouveau caractère de la Caisse de la Dette. — L'Egypte mise en tutelle. — Le premier budget égyptien.

II. — Mouvement nationaliste. — Concessions du Khédive Tewfik. — Les évènements se précipitent.

III. — Mécontentement général de la population et de l'armée. — Arabi et ses partisans. — Nouvelles concessions du Khédive. — Le parti national ; son triomphe sur le pouvoir affaibli du Khédive. — Une révolution. — Intervention de l'Angleterre ; politique d'abstention de la France.

IV. — Réorganisation des pouvoirs publics. — La loi organique de 1883. — L'Assemblée Générale, le Conseil Législatif et les Conseils provinciaux. — Suppression du contrôle anglo-français.

Ismaïl parti, la Porte manifesta l'intention de reprendre la domination de l'Egypte, en n'octroyant à son fils et successeur, Tewfik, qu'un simple firman de gouverneur. L'ambassadeur de France à Constantinople s'opposa de toute son influence à un semblable projet, et un firman impérial, rendu

dans la forme habituelle, investit le nouveau Khédive de la puissance souveraine.

Cependant, ce firman, dicté sous la mauvaise impression qu'avait laissée le règne d'Ismaïl, ne pouvait être aussi large que celui de 1873. Deux différences sont particulièrement remarquables : d'abord le droit est retiré au Khédive de contracter librement des emprunts, « sauf pour ce qui concerne exclusivement le règlement de la situation financière présente ». En second lieu, l'effectif de l'armée est ramené à dix-huit mille hommes.

En outre, comme nous le verrons, le Khédivat entre, avec Tewfik, dans une troisième phase, celle de l'occupation de l'Egypte par l'Angleterre et de la direction de ses administrations par des fonctionnaires anglais.

I

Arrivé au pouvoir, Tewfik rétablit le contrôle anglo-français des dépenses et recettes de l'Etat. Un décret du 15 novembre 1879, réglant les attributions des contrôleurs généraux, reconnaissait à ces derniers, « en matière financière, les pouvoirs d'investigation les plus étendus sur tous les services publics, y compris ceux dont les recettes ont, en vertu de décrets ou de contrats, une affectation spéciale ». Pour assurer à ces hauts dignitaires une complète indépendance dans l'exercice de leur mission, le même décret déclarait qu'ils ne pouvaient être relevés de leurs fonctions sans

l'assentiment de leur Gouvernement respectif. Ils prenaient part aux délibérations du Conseil des Ministres et pouvaient, de concert avec les Commissaires de la Dette, examiner les questions financières qu'ils jugeaient opportun de discuter.

Mais tout contrôle suppose une situation définie, dont il convient seulement d'assurer le maintien, en prévenant ou corrigeant les écarts qui pourraient la troubler. Or, la situation financière était précisément bien embarrassée, et le contrôle anglo-français ne devait constituer une mesure salutaire, que si l'on établissait, au préalable, un *modus vivendi* qui conciliât les intérêts des créanciers européens et ceux du Gouvernement égyptien lui-même. C'est pourquoi, Tewfik invita les puissances à instituer une commission chargée de liquider la situation, en déterminant, d'une part, les ressources que l'on était en mesure de mettre à la disposition des créanciers, et, d'autre part, les sommes dont le Gouvernement devait avoir la libre disposition pour assurer la bonne marche des services publics.

S'inspirant des conclusions de la Commission d'enquête, la Commission internationale instituée se mit à l'œuvre avec empressement, et, de l'ensemble de ses travaux, sortit une loi fameuse, dite de Liquidation, promulguée par décret du 17 juillet 1880.

Cette loi déterminait les conditions dans lesquelles devaient être réglées toutes les dettes antérieures, leur montant, leur taux d'intérêt, les revenus affectés à leur paiement. Et, pour indi-

quer que le passé était définitivement liquidé, elle prononçait l'extinction de toute action, soit contre le Gouvernement, soit contre les administrations de l'Etat, à raison de droits acquis antérieurement au 1er janvier 1880. La Moukabalah fut supprimée, et, en conférant ainsi à l'Etat le droit de ramener à leur premier taux les impôts d'un nombre considérable de propriétés qui avaient été affranchies de la moitié de leurs contributions, la loi de Liquidation augmentait notablement les revenus fonciers du Trésor. Enfin, la Caisse de la Dette qui, jusque-là, n'était qu'une organisation du droit administratif égyptien, devint une institution internationale indépendante, fonctionnant sous la garantie des grandes puissances représentées dans son sein, ayant qualité pour poursuivre, devant les tribunaux de la Réforme, contre l'administration financière, l'exécution des dispositions concernant les affectations des revenus, les taux d'intérêt des dettes, la garantie du Trésor et généralement toutes les obligations incombant au Gouvernement en vertu de la loi de Liquidation.

En un mot, « l'Egypte était mise en tutelle, son Gouvernement ne pouvait ni réduire les impôts affectés, ni contracter d'emprunts sans l'autorisation de la Caisse, et il ne pouvait dépenser librement, pour les besoins de son administration, que la somme qui lui était attribuée par les puissances sur les recettes de l'Etat » (1).

(1) Lamba, *op. cit.*, p. 415.

Les attributions de la Caisse de la Dette furent encore élargies, à la suite d'un nouvel emprunt contracté en 1885, avec l'autorisation du Sultan et la garantie des six grandes puissances réunies par la Convention de Londres : Allemagne, Autriche-Hongrie, France, Grande-Bretagne, Italie et Russie. La Caisse fut chargée du service de cet emprunt garanti, qui passait désormais en premier lieu avant les dettes Privilégiées et Unifiées, et ses membres, auxquels étaient venus se joindre deux nouveaux délégués, russe et italien, devenaient, de représentants des créanciers qu'ils avaient été, les représentants des Etats garants de la somme empruntée.

En 1888, un second emprunt est contracté, dont le soin est également confié à la Caisse de la Dette, qui détient, en outre, un fonds de réserve général, créé par le Gouvernement Egyptien, jusqu'à concurrence de deux millions de Livres, en vue de parfaire, en cas de déficit, le budget administratif.

C'est du règne de Tewfik que date le premier budget égyptien. Le 20 janvier 1880, le Ministre des Finances le soumettait à la sanction du Khédive, et il était présenté en deux colonnes contenant toutes les recettes et toutes les dépenses de l'année 1880.

La situation financière était prospère. Malheureusement, en 1882, un événement s'était produit, qui devait avoir pour l'Egypte les plus graves con-

séquences : la révolte d'Arabi, dont nous avons à dire un mot.

II

Tewfik était, par tempérament, partisan du pouvoir modéré, exercé avec la participation de la nation ou de ses représentants. Tout ce qu'Ismaïl avait subi de mauvaise grâce, sous la pression des circonstances, lui, si doux et si conciliant, l'acceptait de grand cœur.

Aussi, dès son avènement, dans l'ordonnance qu'il adressa à Riaz Pacha, pour le charger de former le cabinet, exprimait-il son intention de gouverner avec ses ministres.

Plus tard, entrant dans les vues du président du Conseil, qui lui soumettait un projet tendant à associer sérieusement la nation aux efforts de réorganisation tentés par le Gouvernement khédivial, Tewfik faisait revivre, en en rajeunissant les cadres et modifiant les attributions, l'ancienne Chambre des Délégués, instituée par Ismaïl. Cette Chambre n'avait pas à discuter les questions financières qui avaient fait l'objet d'arrangements internationaux, mais elle devait apporter à l'examen des questions d'un autre ordre, intéressant la vie et le bien-être des Egyptiens, le concours de son expérience et de ses talents. Dans son discours d'ouverture, le 25 décembre 1881, le Khédive lui traçait son programme :

« La Chambre des Délégués sera dévouée au bien, elle se consacrera tout entière à l'étude des intérêts généraux du pays; elle devra tenir compte des obligations qui résultent de la loi de Liquidation, comme aussi de tous les autres engagements internationaux; elle ne se départira jamais d'une sage modération, particulièrement nécessaire dans une période de transformation civilisatrice et de progrès... »

Mais cet appel à une collaboration avec les ministres et le Khédive, accueilli d'abord avec un certain enthousiasme, ne satisfit plus, dans la suite, la nouvelle Chambre, dont les prétentions grandissaient à mesure que, sous l'influence d'Arabi, dont nous aurons à rappeler les tristes exploits, s'accentuait le mouvement nationaliste. Elle exigea, à l'instar d'un parlement, une constitution qui consacrât son indépendance législative vis-à-vis du pouvoir et la responsabilité solidaire des ministres devant elle.

En prince trop bienveillant, Tewfik céda. Le décret du 7 février 1882, arraché à sa faiblesse, établissait un régime auquel les députés de ce temps-là, manquant d'éducation politique, étaient mal préparés.

Les membres de la nouvelle Chambre, élus pour une période de cinq ans, inviolables pendant toute la durée de leur mandat, représentaient, non seulement les intérêts des circonscriptions qui les avaient élus, mais encore ceux de tout le peuple égyptien, interpellaient les ministres qui étaient

obligés de s'expliquer sur les questions posées, surveillaient les actes de tous les fonctionnaires publics, étudiaient, discutaient et votaient les lois. Aucun impôt nouveau, direct ou indirect, foncier, mobilier ou personnel, ne pouvait être établi sans leur assentiment Le budget de l'Etat, les contrats entre le Gouvernement et les particuliers devaient, pour recevoir leur exécution, être préalablement approuvés par eux. En un mot, le gouvernement passait des mains débiles du Khédive entre celles des Délégués, dont l'omnipotence faisait désormais échec à l'autorité des ministres.

C'était dépasser la mesure des concessions permises et faire bien inutilement l'abdication de sa puissance.

Mais les événements qui se précipitaient devaient emporter la nouvelle institution et produire des conséquences désastreuses pour l'Egypte.

III

Des signes de mécontentement se manifestaient, depuis quelque temps, dans la population et dans l'armée.

Le peuple voyait de mauvais œil deux contrôleurs européens concentrer entre leurs mains l'administration des finances et paralyser l'action des ministres, des fonctionnaires européens envahir chaque jour les services de l'État, en un mot, l'Europe opérer, sous différentes formes, une

sorte de main mise sur l'Egypte. Et cette situation d'infériorité par rapport aux étrangers entretenait, dans l'âme des Égyptiens, froissés dans leurs sentiments d'indépendance, une hostilité réelle à l'égard de l'élément européen.

Un malaise général régnait également dans les rangs de l'armée égyptienne. Par raison d'économie et à l'instigation des contrôleurs étrangers, un grand nombre de militaires avaient été licenciés et condamnés ainsi à ne toucher qu'une demi-solde insuffisante. Par contre, les officiers d'origine turque et circassienne avaient été maintenus sous les drapeaux, grâce à une certaine préférence que leur témoignait le Gouvernement, et qui paraissait avoir sa cause dans la présence, à la tête du Ministère de la Guerre, d'un Circassien, Osman Pacha Rifki.

Les griefs du peuple, ajoutés aux griefs de l'armée, provoquèrent un mouvement national, à la tête duquel se mit un ancien militaire, Arabi.

Celui-ci personnifiait l'âme de tous les mécontents, qui confondirent leur cause et se laissèrent mener par lui.

Arabi et ses partisans, traduits devant un conseil de guerre, furent délivrés par la garde même, et, comme leur popularité augmentait, ils affichèrent tous les jours de nouvelles prétentions. La mutinerie ne devait pas tarder à dégénérer en révolution.

Le résultat de ce premier mouvement fut la

démission du ministre Osman Pacha Rifki. Peu de temps après, Arabi, encouragé par les concessions obtenues, fit une manifestation devant le palais du Khédive, que les troupes étaient venues cerner, en braquant contre ses murs dix-huit pièces de canon, pour appuyer les réclamations de leur chef. Celui-ci demanda principalement un changement de ministère, la promulgation de nouvelles lois militaires plus favorables et une constitution.

Le ministère Riaz démissionna sur-le-champ ; le Khédive rendit deux décrets, l'un augmentant la solde des officiers, l'autre instituant une commission chargée d'étudier la situation de l'armée et de proposer les modifications nécessaires. Quant à la constitution, le Khédive promit d'en référer à la Sublime Porte.

Mais le parti national avait surtout à cœur la suppression du contrôle européen. Il voulait qu'en matière de finances, le dernier mot restât à la Chambre, que celle-ci eût à examiner et à voter le budget en tout ce qui ne touchait pas aux conventions internationales, qu'elle eût l'initiative des lois, un droit de contrôle sur tous les fonctionnaires publics et même sur les ministres, désormais responsables devant elle. En dépit de l'opposition du Khédive, qu'appuyaient la France et l'Angleterre, en dépit des contrôleurs généraux qui défendaient leurs prérogatives, une loi organique vint, au mois de février 1882, consacrer les audacieuses innovations réclamées, et marquer le triomphe du parti national sur le pouvoir affaibli du Khédive.

En outre, Arabi devint pacha et ministre de la guerre.

A la suite d'une démonstration navale faite dans les eaux d'Alexandrie par les escadres de la France et de l'Angleterre, le ministère démissionna, mais l'effervescence populaire, loin de se calmer, croissait de jour en jour. Des rumeurs sinistres circulaient partout. Des réunions secrètes se tenaient, où l'on proposait la déposition du Khédive. Une révolution s'annonçait. Sur une pétition à lui adressée par les officiers d'Alexandrie, Tewfik, toujours conciliant et débonnaire, rétablit Arabi dans ses fonctions de ministre de la guerre et crut, par cette nouvelle concession, avoir conjuré l'orage qui grondait. Malheureusement, il se trompait, car les esprits étaient surexcités. Le 11 juin 1882, une rixe, qui éclata, à Alexandrie, entre indigènes et Maltais, fut l'étincelle qui alluma l'incendie longtemps redouté. Des massacres eurent lieu ; le sang coulait à flots, les maisons brûlaient, des malfaiteurs, qu'on ne voit apparaître qu'aux jours sinistres, se livraient au pillage des magasins, et le Khédive, prisonnier dans son palais, se trouvait impuissant à enrayer le mouvement qui menaçait de l'emporter.

Et pendant que s'accomplissait cette boucherie indescriptible, la flotte anglo-française, qui sillonnait les eaux d'Alexandrie, restait immobile et n'intervenait pas, attendant les ordres de ses gouvernements respectifs.

Dans les provinces, les scènes de carnage dé-

passaient en horreur tout ce qu'on avait vu à Alexandrie : on sciait les victimes, ou bien on les arrosait de pétrole en y mettant le feu, ou encore on les faisait écraser sous les trains.

La diplomatie française, à laquelle feignait de se rallier le cabinet de Londres, croyait trouver un moyen efficace de remédier à la situation dans la réunion d'une conférence européenne, qui se tint à Constantinople. Les puissances qui y prirent part s'engagèrent à n'exercer aucune action isolée en Egypte; mais l'Angleterre, qui caressait déjà le projet d'une intervention directe, fit ajouter au protocole « sauf le cas de force majeure ». Ce cas ne devait pas tarder à se présenter, à la faveur des troubles qui désolaient chaque jour la vallée du Nil, et l'Angleterre, attentive aux événements, intima l'ordre d'agir à l'amiral Seymour, qui, depuis un mois, se tenait en rade d'Alexandrie. Par une incompréhensible maladresse, dont il portera toujours la responsabilité devant l'histoire de son pays, le ministre français de Freycinet déclara que, respectueux des décisions de la Conférence, il ne pouvait s'associer à des actes offensifs, et l'escadre française reprit le large (1).

---

(1) Bréhier, *op. cit.*, p. 215. — Lord Cromer, dans ses Mémoires sur l'Egypte contemporaine, dira plus tard avec raison : « Les ministres anglais ont été servis par l'aveuglement des hommes d'Etat de la France, par leur indifférence, par l'indifférence de sa bourgeoisie, par l'ignorance

On connaît le reste. L'Angleterre, demeurée seule en face de l'Egypte, finit par y prendre pied. Le Khédive, ramené au Caire et rétabli sur son trône, cessa, en fait du moins, d'être le souverain absolu des beaux jours de Mohamed Ali, de Saïd et d'Ismaïl, pour ne jouer désormais qu'un rôle passif.

IV

Après avoir eu raison d'Arabi (1) et rétabli le calme dans le pays, il fallait, pour assurer la sécurité et l'ordre, procéder à une réorganisation complète des pouvoirs publics et réformer l'administration générale, tout en maintenant certaines institutions de la période précédente, telles que les tribunaux mixtes et la Caisse de la Dette Publique.

Tout d'abord, la loi organique de 1883, qui nous régit encore, fit abstraction de l'ancienne

---

du public français, par l'incroyable absurdité des pachas de Constantinople, par la nullité solennelle de la diplomatie européenne. »

(1) Arabi est mort au Caire le 21 septembre 1911, dans sa soixante-douzième année. Après son retour de Ceylan, où il vécut jusqu'en 1901, il mena une existence complètement retirée. « Il y a une chose que je ne ferai pas, disait-il, c'est de m'occuper de politique : tout ce que je désire, c'est de mourir dans ma chère patrie et que mes restes soient inhumés en paix. »

Chambre, qui avait toutes les prétentions d'un parlement, sans en posséder les aptitudes. Elle institua un Conseil législatif, une Assemblée générale et des Conseils provinciaux.

Composé de trente membres, dont quatorze sont nommés par le Khédive à titre permanent et seize sont délégués pour une période de six années par les principales villes et localités du pays, le Conseil législatif est un simple corps consultatif, appelé à donner son avis sur les projets de loi qui édictent des mesures intérieures intéressant la généralité des habitants. Mais cet avis ne lie pas le Gouvernement. Il est également invité à présenter ses observations sur le budget et sur le compte général de l'administration des finances. Rôle trop effacé contre lequel se récrieront les Egyptiens du XX^{e} siècle, qui caressent le rêve d'une Egypte indépendante, dotée d'une véritable institution parlementaire.

L'Assemblée générale, plus nombreuse, se compose des ministres, du président, des vice-présidents et des membres du Conseil législatif, ainsi que de notables délégués au nombre de quarante-six. Convoquée une fois au moins tous les deux ans, elle joue un rôle qui est encore de peu d'influence sur les destinées du pays. Il est vrai qu'elle discute et vote l'impôt direct, qu'elle doit être consultée toutes les fois qu'il s'agit d'emprunt public, qu'il lui est loisible d'émettre des avis et des vœux en toutes matières économiques, admi-

nistratives ou financières, mais son opinion, quelle qu'elle soit, ne s'impose pas au Gouvernement.

Quant aux Conseils provinciaux, dont les attributions viennent d'être notablement élargies, ils avaient à émettre leur avis sur certaines questions d'un caractère assez étroit (1).

La loi organique prévoyait aussi un Conseil d'Etat, composé de membres nommés par le Khédive et de membres de droit, qui devait constituer un pouvoir législatif, placé entre le Gouvernement et les trois corps consultatifs que nous venons de rappeler. Mais un décret en suspendit la formation, et ce décret ne fut jamais rapporté.

Si les trois institutions que nous venons d'esquisser ne se trouvent plus aujourd'hui en harmonie avec les légitimes aspirations d'un peuple dont l'éducation politique est assez avancée, on doit reconnaître qu'elles étaient alors suffisantes et constituaient un acheminement vers le régime représentatif, une préparation à la création d'une Chambre. Le pouvoir législatif restait, en attendant, comme le pouvoir exécutif, concentré entre les mains du Khédive, mais le peuple, par ses représentants, y collaborait dans une certaine mesure, et le Khédive lui-même trouvait un appui et une direction sûre dans la diplomatie anglaise,

(1) V. mon ouvrage sur la Cour d'Assises en Egypte, p. 42.

qui avait assumé la tâche de relever le pays de ses ruines.

Les finances, dont les embarras avaient été la cause première des malheurs qui désolèrent le pays, furent désormais sagement administrées. Mais, pour s'assurer une entière liberté d'action, les Anglais mirent fin à l'ingérence française dans les affaires de l'Egypte, en supprimant le condominium. Aux deux contrôleurs ils réussirent à substituer un conseiller financier britannique, relevant directement du Khédive, et, bientôt, dans tous les services publics que les Français désertaient, les Anglais affluaient. Ils présidaient désormais aux destinées du pays, en dirigeant le Gouvernement et le Khédive.

Malgré la suppression du contrôle français, les tribunaux de la Réforme, la Caisse de la Dette et la loi de Liquidation ne subirent aucune atteinte. La Caisse de la Dette reçut même des pouvoirs plus étendus, et chaque grande puissance y délégua un représentant. A côté des tribunaux mixtes, on vit bientôt se réorganiser les tribunaux indigènes qui, dégagés de toute idée religieuse, devenaient essentiellement laïques, constituaient pour tous les Egyptiens la juridiction de droit commun, et appliquaient des codes inspirés par la législation européenne.

CHAPITRE IX

ABBAS HILMI II

I. Reprise du Soudan égyptien. — Administration anglo-égyptienne de cette contrée. — Raisons qui justifieraient ce mode d'administration.

II. — Mesures d'ordre et d'économie introduites par l'occupation britannique. — Accord anglo-français de 1904. — La Caisse de la Dette Publique cesse d'être mêlée à l'administration du pays. — La France renonce à ses revendications.

A la mort de son père Tewfik, en 1892, Abbas n'avait que dix-huit ans. Élevé en Europe, doué d'un caractère indépendant, fier de recueillir en héritage ce Khédivat qui déjà avait une histoire, désireux surtout de réaliser l'idéal du souverain énergique qu'avait été son glorieux ancêtre Mohamed Ali, il ne pouvait se résoudre à un rôle passif sous la tutelle de l'Angleterre. Aussi, avec la fougue propre à cet âge où toutes les audaces sont permises, le jeune Khédive tenta-t-il de reprendre et d'exercer le Pouvoir personnel. Et il serait indubitablement parvenu à des résultats appréciables, s'il avait pu trouver un appui quelconque dans la diplomatie européenne, qui, froide et hésitante, semblait se désintéresser de plus en plus de

la question égyptienne. Des conflits surgirent entre lui et l'occupation ; mais le dernier mot devait rester à cette dernière.

Seule, la France, la plus intéressée de toutes les puissances européennes dans la vallée du Nil, s'opposait de temps à autre aux vues de l'Angleterre, et l'Egypte tournait ses regards vers elle, mais l'indécision des hommes d'Etat français ne pouvait aboutir à un résultat sérieux.

Sans entrer dans des détails qui dépasseraient le cadre de cet ouvrage, nous nous arrêterons de préférence sur deux points qui présentent une certaine importance, la reprise du Soudan et l'accord anglo-français.

I

Un homme, qui se disait inspiré de Dieu et envoyé sur la terre pour ramener l'Islam dégénéré à la rigueur de ses premiers principes, avait entrepris d'émanciper le Soudan de l'autorité des Turcs, et partant des Khédives. Il se disait le Mahdi, le prophète, le guide infaillible, ayant pour mission de conduire les musulmans dans la voie de la vérité, qui avait été altérée par les sultans, les khalifes et leurs représentants. Ses prédications transportaient d'enthousiasme ses auditeurs ; chaque jour grossissait le nombre de ses prosélytes, et, peu à peu, les tribus des déserts et les habitants des villes se rangeaient sous sa bannière. Bientôt, la révolte contre le gouvernement khédi-

vial devint générale. En 1882, une armée égyptienne fut taillée en pièces dans les gorges des monts Gédirs. En 1883, Khartoum capitula, et le gouverneur, ses généraux, la garnison entière furent passés au fil de l'épée.

Quand les Anglais eurent occupé l'Egypte, ils songèrent à envoyer une expédition contre le Mahdi. Le général Hicks tomba dans un piège ; son armée fut exterminée, et lui-même, après une vigoureuse résistance, périt sous les coups de l'ennemi. Ne pouvant reconquérir le Soudan, les Anglais résolurent d'évacuer les places occupées encore par les Egyptiens et chargèrent de cette tâche difficile l'infortuné Gordon. On connaît la fin malheureuse de cet héroïque soldat, qui, enfermé à Khartoum, où il attendait vainement des renforts de l'Egypte, fut massacré dans son palais par les hordes victorieuses du Mahdi, dont un des lieutenants, Osman Digna, mérite une mention spéciale. En 1886, il ne restait plus, pour l'Egypte, un seul district de l'immense empire soudanais dont Ismaïl avait eu la possession.

Il était réservé à Kitchener de reconquérir un jour, sous le règne du Khédive actuel, le Soudan longtemps rebelle. Mais sa victoire décisive à Omdurmann, le 2 septembre 1899, qui eut pour conséquence immédiate la prise de Khartoum et l'anéantissement du Mahdisme, avait été précédée et préparée par les victoires, plus modestes, sans être moins méritoires, de Francis Grenfell à

Gemaiseh en 1888, à Toski en 1889, et à Tokar en 1891.

Le 19 janvier 1899, une convention fut conclue entre la Grande-Bretagne et l'Egypte aux termes de laquelle l'administration du Soudan appartient désormais aux deux Gouvernements. Mais cette convention, qui a le caractère d'un traité politique, n'enfreint-elle pas les dispositions des firmans impériaux, qui défendent au Khédive de pareils actes ? Cette administration, exercée conjointement avec l'Angleterre sur des provinces rentrées sous l'autorité du Gouvernement khédivial et même sur des territoires détachés de l'Egypte et désormais compris dans le Soudan, n'est-elle pas une dérogation manifeste à cette disposition du firman d'investiture d'Abbas, d'après laquelle « le Khédive ne saura, sous aucun prétexte ni motif, abandonner à d'autres, en tout ou en partie, les priviléges accordés à l'Egypte, qui lui sont confiés et qui font partie des droits inhérents au pouvoir souverain, ni aucune partie du territoire » ?

On a soutenu, pour justifier cette situation, que le Soudan, évacué par l'Egypte après l'insuccès des premières expéditions, était devenu *res nullius*, et que sa nouvelle conquête, faite de concert avec l'Angleterre, donnait à celle-ci le droit d'associée. Nous ne pouvons nous rallier à cet avis, qui a toute la valeur d'une explication ingénieuse, imaginée après coup, pour donner une apparence de légalité à un état de choses inacceptable en droit.

En effet, l'évacuation du Soudan avait été impo-

sée par les circonstances. En retirant ses garnisons d'un pays qu'il n'était plus en mesure de défendre, le Gouvernement khédivial n'y renonçait pas et ressemblait fort au propriétaire d'une maison, qui, désertant temporairement sa propriété parce qu'il ne se sent pas à même de la garder, est bien décidé à y revenir un jour pour en chasser l'usurpateur. En rentrant sous l'autorité du Khédive, le Soudan reprenait donc, par une sorte de *jus postliminii*, avec un effet pleinement rétroactif, sa position première, et rien ne légitimait la séparation d'avec l'Egypte de territoires énumérés dans les firmans. Les Anglais avaient bien le droit de se faire payer leurs services, mais autrement, par des moyens plus légaux. Leur accord avec le Khédive, qui ne pouvait agir seul, eût dû, pour être valable, être sanctionné par la Porte.

D'ailleurs, la Convention, qui a fait du Soudan un État placé sous la double souveraineté de l'Angleterre et de l'Egypte, n'a été portée officiellement à la connaissance d'aucune puissance européenne, pas même de la Turquie.

II

Les mesures d'ordre et d'économie introduites par l'occupation dans toutes les branches de l'administration avaient porté leurs fruits. A l'arbitraire avait succédé l'égalité devant la loi et devant l'impôt. Les terres étaient mieux cultivées, grâce

à une irrigation abondante et soignée. La confiance renaissait partout, et, à la faveur de cette confiance, les capitaux étrangers affluaient dans le pays, donnant au commerce un essor inattendu. Envers les porteurs de titres, le Gouvernement tenait tous ses engagements. En un mot, l'Egypte était entrée dans une ère de prospérité qu'elle n'avait jamais connue, et son crédit avait augmenté. En 1904, la situation avait paru si florissante, que l'on jugea le moment venu de substituer ce crédit aux multiples gages isolés, affectés depuis Ismaïl à ses créanciers. On sait que les recettes de certaines administrations, que les revenus de certaines provinces servaient de gage aux porteurs de titres égyptiens, que ces recettes et revenus étaient versés à la Caisse de la Dette. On songea à offrir, dorénavant, aux créanciers la garantie générale de l'Etat.

Tel fut l'objet de l'accord franco-anglais de 1904.

Par cet accord, les administrations et provinces visées par la loi de Liquidation, cessent d'être affectées.

Le Gouvernement devient libre d'élever à sa convenance le chiffre de ses dépenses annuelles, que cette loi limitait. En un mot, l'Egypte reprend sa complète liberté d'action, telle qu'elle résulte des firmans, en ce qui a trait à son administration financière. Et comme une somme de plus de 6 millions se trouvait en réserve à la Caisse, le Gou-

vernement égyptien en prit possession, pour en faire tel usage qu'il jugerait utile.

Sans entrer dans plus de détails, nous pouvons dire que la Caisse de la Dette cessa, dès lors, d'être mêlée à l'administration du pays et devint une caisse du Trésor, chargée de recevoir et de remettre aux porteurs de titres le montant du coupon. De plus, la fameuse loi de Liquidation se trouva entièrement abrogée (1), et remplacée par le décret khédivial du 28 novembre 1904, approuvé par toutes les puissances et entré en vigueur le 1er janvier 1905. (2)

Mais on sait que l'accord politique anglo-français avait une portée plus large : il n'eut pas seulement pour effet de donner à l'Egypte une autonomie financière par rapport à la Caisse de la Dette ; désormais la France, renonçant à des revendications séculaires, abandonnait la vallée du Nil au Gouvernement britannique.

---

(1) L'administration de la Daïra étant sur le point de disparaître, on peut dire que le titre II de la loi de Liquidation, qui la concerne et qui seul reste en vigueur, n'aura bientôt plus sa raison d'être.

(2) Rapport de Lord Cromer pour 1904. — Borelli, *op. cit.*, p. VII. — G. Blanchard. Des modifications apportées à la situation financière de l'Egypte par l'accord franco-anglais de 1904, *Revue de science et de législation financière*, Juillet 1905.

DEUXIÈME PARTIE

PRÉROGATIVES DU KHÉDIVAT

Par une évolution graduelle, dont nous avons marqué les étapes, le Khédivat est devenu, au point de vue de l'administration intérieure de l'Egypte et sous réserve de certaines stipulations contenues dans les firmans, une monarchie absolue.

A son omnipotence, fruit de tant de conquêtes et de patientes négociations, l'occupation anglaise fait sans doute échec. Mais nous envisageons ici le droit plutôt que le fait : l'occupation constitue, de par sa nature même, un état d'exception, un accident, qui laisse intact l'ensemble imposant des firmans et tous les privilèges qui en découlent.

Cette monarchie absolue qu'est le Khédivat n'a cependant pas l'intransigeance des anciennes monarchies d'Orient. Son autorité est douce, son gouvernement tolérant et libéral.

Mohamed Ali fut sans doute un despote ; tout pliait sous sa main de fer. Mais, peu à peu, à mesure que s'affermissait sa dynastie, que le Khédivat se constituait, l'Egypte subissait l'influence de la civilisation européenne, et cette civilisation modifiait, en même temps que les mœurs et l'esprit de la population, les idées du chef de l'Etat lui-même, qui comprenait de plus

en plus combien est forte une autorité édifiée sur des principes de justice et d'égalité, combien fragile, au contraire, tout pouvoir basé sur la crainte du peuple et la volonté inflexible d'un maître tyrannique.

Une monarchie absolue ne connaît pas le principe de la séparation des pouvoirs. Aussi, les pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif se trouvent-ils confondus dans le droit conféré au Khédive de gouverner l'Egypte. Toute loi émane de sa volonté souveraine, la justice est rendue en son nom, et il est l'administrateur suprême de l'Etat.

C'est sous ces trois aspects de législateur, de magistrat et d'administrateur que nous allons étudier les importantes prérogatives du Khédivat. D'autres prérogatives sont encore attachées à la dignité de Khédive ; mais nous les exposerons dans une troisième partie, où elles trouveront mieux leur place, quand nous traiterons du Khédivat dans ses rapports avec la Turquie et les puissances étrangères.

CHAPITRE PREMIER

LE KHÉDIVE LÉGISLATEUR

Origine du pouvoir de légiférer. — Coup d'œil rétrospectif. — Comment le Khédive exerce son autorité législative. — L'initiative des lois et le droit de pétition. — Rôle du Conseil législatif. — La promulgation. — Tous les décrets du souverain ne sont pas des lois. — Vœux formulés par les Egyptiens en vue d'une participation sérieuse à la confection des lois. — Aptitudes de la nation à cet égard. — Dans quelle mesure le Khédive exerce son pouvoir législatif à l'égard des étrangers. — Décret du 11 novembre 1911 ; sa portée.

Le pouvoir de légiférer n'a été conféré, d'une façon explicite, par le sultan à son vassal qu'en 1873. Le firman célèbre qui porte cette date dispose que « le Khédive est autorisé à faire des règlements intérieurs *et des lois*, toutes les fois qu'il sera nécessaire ».

Il ne faut pas croire, cependant, qu'auparavant les pachas d'Egypte aient eu quelque hésitation à s'ériger en législateur de leur pays. Mohamed Ali, par exemple, n'admit, à aucun moment de son règne, que sa volonté ne fît pas loi. Pour affirmer son autorité sous ce rapport, il alla même

jusqu'à refuser de promulguer en Egypte le règlement pénal turc de 1840, par la seule raison qu'il le jugeait incompatible avec la plupart des coutumes établies dans le pays.

Sous Saïd, en 1855, un code pénal fut élaboré pour la première fois, qui différait des dispositions légales suivies dans l'Empire. C'était, sans doute, un code bien primitif, sans système, où des dispositions pénales étaient mêlées à des principes de droit civil et même à des prescriptions de discipline concernant les fonctionnaires (1). Mais l'innovation était significative, d'autant plus que le vice-roi s'était écarté notablement de la loi religieuse, qui mettait jusque-là les non-musulmans dans un état d'infériorité par rapport aux croyants.

Où Mohamed Ali et Saïd puisaient-ils leur droit de légiférer? Evidemment, dans le principe d'autonomie administrative formellement reconnu par la Porte. Celle-ci, d'ailleurs, n'éleva jamais d'objection à cet égard. Il suffisait, pour être en règle avec elle, de se conformer aux principes posés par le Hatti-Chérif de Gulkané en 1839 et développés par le Hatti-Hamayoun de 1856. Or, ces principes, qui consacrent la liberté individuelle,

(1) Voir Van Den Berg, Le Droit pénal de la Turquie. — Un ouvrage arabe de Fathy Pacha Zagloul, ministre de la Justice, contient une analyse détaillée du Code pénal de 1855.

la liberté de conscience et des cultes, la liberté de l'enseignement, l'égale admissibilité de tous aux emplois et services publics, avaient toujours été respectés par la dynastie régnante, qui, sur ce point, pouvait en remontrer à la Turquie elle-même.

Le Khédive Ismaïl eût pu, imitant l'exemple de ses prédécesseurs, suivre la même voie. Mais il préféra, pour prévenir toute contestation possible de la part de la Turquie, que celle-ci lui reconnût en propres termes le droit absolu de légiférer.

Il répugne à nos idées modernes que la loi, destinée à régir toute une nation, émane de la volonté d'un seul homme. Si le prince qui gouverne est juste, attentif aux besoins de ses sujets, ses décrets pourront être marqués au coin de la sagesse ; mais, s'il n'a pas les vertus nécessaires à son état, et, les eût-il, s'il se trompe, des millions de personnes auront à souffrir de sa faute. Il y a bien longtemps que Montesquieu a dit : « Lorsque, dans la même personne ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté, parce qu'on peut craindre que le même monarque, ou le même sénat, ne fasse des lois tyranniques, pour les exécuter tyranniquement. » (1) Et il ajoute : « Chez les Turcs, où ces

(1) Montesquieu, Esprit des lois, L. XV, ch. VI.

trois pouvoirs sont réunis sur la tête du sultan, il règne un affreux despotisme. » Mais l'idée de la séparation des pouvoirs est si rationnelle, si naturelle, qu'elle s'est présentée à l'esprit des penseurs de tous les temps. Avant Montesquieu, avant le philosophe anglais Locke, qui développa le principe dans son « Essai sur l'origine, l'étendue et la fin du gouvernement civil », saint Thomas d'Aquin exprimait le vœu que « tout le monde eût sa part de souveraineté. C'est le moyen de conserver la paix des peuples, de faire aimer et respecter de chacun l'ordre qu'il a établi. » (1) Nous savons, d'ailleurs, que, dans la Rome antique, le plébiscite était l'œuvre du peuple entier, qui manifestait sa volonté par un vote.

Examinons maintenant comment le Khédive exerce son autorité législative.

Tout d'abord, l'initiative appartient au président du Conseil des ministres et aux ministres compétents, qui soumettent au chef de l'Etat les propositions de lois. Mais tout Égyptien a le droit de pétition. L'article 20 de la loi organique de 1883 est formel sur ce point :

« Tout Égyptien peut nous adresser une pétition.

» Les pétitions envoyées au Président du Conseil Législatif sont, après examen par ce Conseil, rejetées ou prises en considération.

---

(1) Somme Théologique, question 105, art. 1er.

» Les pétitions prises en considération sont envoyées pour telles suites que de droit au ministre compétent, qui devra informer le Conseil de la suite donnée. »

Et l'article 21 précise que les pétitions ne devront pas avoir pour objet des questions qui, de par leur nature, sont de la compétence des tribunaux ou des autorités administratives.

C'est là une précieuse garantie des droits individuels, une œuvre d'initiative des simples particuliers qui, en signalant les lacunes ou les défauts de la législation, concourent, dans une certaine mesure, à la confection de la loi. Seules, les personnes de nationalité égyptienne jouissent du droit de pétition.

Dès qu'un projet de loi, dont la rédaction est l'œuvre du ministère compétent, assisté au besoin du Contentieux de l'Etat, a été approuvé par le Conseil des ministres, celui-ci le transmet au Conseil Législatif, qui le fait imprimer et le distribue à ses membres. Puis commence la discussion, à laquelle le public, depuis deux ans, est admis à assister. Ce que le Gouvernement demande au Conseil Législatif, c'est un simple avis, dont il reste libre d'en tenir compte ou de le rejeter. Le rôle de cette assemblée se réduit à celui d'un corps consultatif. Quand on songe que, sur les trente membres qui la composent, quatorze sont nommés par le Khédive à titre permanent et choisis en général parmi d'anciens fonctionnaires, on se rend bien compte du peu de résistance que ces

heureux élus sont capables d'opposer aux vues du pouvoir. Quant aux autres, qui sont délégués par les principales localités pour une période de six années, le souverain peut, à tout moment, mettre fin à leur mandat, en décrétant la dissolution du Conseil. Dans ce cas, les membres permanents conservent leurs sièges, et il est procédé à de nouvelles élections pour combler les sièges devenus vacants.

Tout ce que le Gouvernement, auquel la loi organique fait un devoir de consulter le Conseil avant la promulgation d'une loi quelconque, est tenu de faire, quand il ne se rallie pas à l'avis de cette assemblée, c'est de lui notifier les motifs de sa décision. Mais l'exposé de ces motifs ne saurait donner lieu à une discussion quelconque.

Le Conseil ne représente donc pas le pouvoir législatif. L'Assemblée générale, plus nombreuse et plus solennelle, et les Conseils provinciaux, dont les attributions viennent d'être élargies, ne le représentent pas non plus. Chacun de ces corps peut rendre des services en apportant à l'Etat le précieux concours de son expérience et de sa sagesse, car il est fait, parfois, bon accueil à ses observations ; mais le dernier mot reste au Gouvernement qui s'incarne, en droit tout au moins, dans la personne du Khédive.

Quand le projet a été discuté, que le ministère en a arrêté le texte définitif, il est présenté au souverain, qui promulgue la loi comme émanant de lui : « Nous, Khédive d'Egypte, sur la

proposition de notre ministre de... et l'avis conforme de notre Conseil des Ministres, le Conseil Législatif entendu, décrétons... » (1)

Aucune loi, aucun décret, n'est promulgué sans avoir été contresigné par le Président du Conseil des Ministres et le ministre compétent (2). En signant avec le chef de l'Etat, les ministres s'approprient les conséquences de la loi et engagent leur responsabilité. Mais c'est vis-à-vis du Khédive seulement qu'ils sont politiquement responsables. Lui seul les nomme et les révoque à volonté.

Rendue publique par son insertion au *Journal officiel*, la loi devient obligatoire trente jours après, à moins que le décret n'indique, pour sa mise en vigueur, un délai plus long ou plus court (3).

La formule que nous venons d'indiquer nous montre que la loi n'est qu'un décret du Khédive.

---

(1) La formule peut varier. Ainsi, la loi du 5 février 1909, augmentant le taux de l'impôt sur la propriété bâtie dans la ville du Caire, a pour préambule : « Nous, Khédive d'Egypte..., sur la proposition de notre ministre des Finances et l'avis conforme de notre Conseil des Ministres, vu l'approbation de l'Assemblée générale, avec l'assentiment des puissances... »

(2) Loi organique de 1883, art. 51.

(3) Pour citer un exemple, la loi du 5 juin 1902, réprimant les mauvais traitements infligés aux animaux domestiques, entrait en vigueur 15 jours après sa promulgation.

Mais, tous les décrets du souverain n'étant pas des lois, comment distinguer les actes ayant un caractère législatif de ceux qui rentrent dans ses pouvoirs d'administration générale ?

Nous ferons remarquer, tout d'abord, que la langue juridique, en désignant les uns et les autres par le même terme de décret, est bien conforme à la réalité, puisque le droit de légiférer et celui de gouverner se confondent dans un pouvoir unique, celui d'administrer souverainement l'Egypte. On s'explique donc, dans une certaine mesure, que, dans tous les cas, il soit fait usage de la même formule : « Nous, Khédive d'Egypte... décrétons ».

Cependant, on a voulu voir un signe distinctif de la loi dans cette mention du préambule que le Conseil Législatif a été entendu. La règle serait vraie, si toutes les lois proprement dites devaient être préalablement soumis au Conseil (1). Mais il

---

(1) Les seuls actes du Gouvernement qui doivent être présentés pour avis au Conseil Législatif sont les lois et décrets qui, non seulement édictent des mesures législatives concernant la généralité des habitants, mais, en outre, introduisent dans la législation des principes nouveaux.

Par conséquent, le Gouvernement n'est pas tenu de présenter pour avis au Conseil Législatif :

1° Les décrets qui rentrent dans le domaine du pouvoir exécutif et qui ont pour but d'assurer l'exécution ou le fonctionnement d'une loi ou d'un autre décret.

n'en est pas ainsi et le Khédive lui-même fait la confusion en terminant des décrets, dont le projet n'a pas été auparavant discuté au sein du Conseil, par cette disposition : « Nos ministres sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution de la présente loi. »

Cette omnipotence législative, excluant le concours effectif des représentants de la nation, est vivement critiquée et mérite de l'être. C'est à bon droit que les Egyptiens demandent une participation sérieuse à la confection des lois. A maintes reprises, le Conseil Législatif et l'Assemblée Générale, par l'organe de leurs membres les plus influents, ont exprimé le désir d'une réforme en

---

2° Les décrets constituant le complément d'une loi ou d'un autre décret.

3° Les décrets concernant l'organisation intérieure des services publics, les propriétés de l'Etat, les contrats et concessions, etc.

4° Les décrets portant des règlements généraux, mais n'introduisant pas dans la législation des principes nouveaux.

Au surplus, en dehors des cas où la loi organique lui en fait toujours un devoir, il appartient toujours au Gouvernement la faculté de soumettre au Conseil Législatif tous les décrets au sujet desquels il juge utile de connaître son avis. Il importe seulement de retenir que, s'agissant d'introduire des modifications aux décrets soumis au Conseil en vertu de cette difficulté, le Gouvernement peut se dispenser de requérir de nouveau son avis (Avis du Comité du contentieux de l'Etat du 18 mars 1897).

ce sens. Dans la séance du 14 juin 1905, le chekh Ali Youssef, s'appuyant sur l'article 36 de la loi organique, qui permet à l'Assemblée Générale d'émettre spontanément des avis et des vœux en toutes matières, proposa au Gouvernement d'établir un régime représentatif proprement dit, en faisant ressortir combien une Chambre des députés affermirait la marche du pays vers le progrès : «Dans l'état actuel des choses, disait-il, ce qui manque au Gouvernement, ainsi qu'au peuple, c'est tout d'abord l'avis des personnes les plus expérimentées ; c'est aussi cette communauté d'opinions qui ne saurait naître, dans aucun pays, que par la coopération des corps représentatifs. Cette solidarité d'opinion ne manquera pas de rapprocher et de fusionner les différentes classes de la population, en fortifiant les liens qui les unissent... Le Gouvernement profiterait de l'expérience des mandataires du peuple. N'en retirerait-il pas un profit supérieur aux avantages que lui confère actuellement la concentration entre ses mains de tous les pouvoirs d'initiative et d'action ? Le peuple possède... des légistes distingués, des hommes sages qui n'ont jamais songé un seul instant à poser leur candidature, soit au Conseil Législatif, soit à l'Assemblée Générale. Une si fâcheuse abstention est pleinement justifiée... »

Le même orateur, dans la séance du 2 mars 1907, se faisait encore l'interprète des sentiments unanimes de la nation, en présentant une motion au Khédive, en vue d'instituer une Chambre

des députés. Il signalait à l'attention du souverain que toutes les institutions de l'Egypte avaient, depuis 25 ans, subi des changements inspirés par une idée de progrès, à l'exception de la loi organique, qui, déjà vieille d'un quart de siècle, ne se trouvait plus en harmonie avec les conditions actuelles du pays et les légitimes aspirations du peuple. On répondit à l'Assemblée qu'une question de cette importance dépassait la sphère de ses attributions et ne pouvait faire l'objet d'un vœu de sa part.

Au mois de février 1909, les sollicitations de l'Assemblée se firent plus pressantes, en vue de l'octroi d'une constitution, avec un parlement qui ne légifèrerait qu'en matière de politique intérieure, laissant en dehors de sa compétence les Capitutions, la Dette Publique, la loi de Liquidation, ainsi que la politique extérieure dirigée par l'occupation. Mais le Gouvernement déclara qu'il ne jugeait pas encore le moment propice à l'institution d'une Chambre des députés pouvant rendre de réels services au pays.

Depuis, ni le Conseil Législatif, ni l'Assemblée Générale, ni la nation elle-même par l'organe de la presse, n'ont cessé de réclamer un changement dans le sens d'une participation plus large des représentants du pays à l'exercice du pouvoir législatif. Le Gouvernement khédivial affecte de ne prêter aucune attention au vœu qui lui est exprimé. Seulement, il a donné plus de solennité aux séances du Conseil Législatif, en y autorisant

l'accès du public (1), et les membres ont la permission d'interpeller les ministres sur une question déterminée.

Les Egyptiens seraient ils réellement incapables de prendre part à la confection des lois ? Nous ne le pensons pas, si l'on n'admet, au sein du Conseil, que des personnes recommandables par leur talent et leur savoir. En somme, ce n'est point un parlement dans l'acception intégrale du mot que l'on demande, mais une assemblée qui, au lieu d'être purement consultative, jouisse de certaines prérogatives parlementaires, de sorte qu'une loi promulguée soit réellement l'expression de la volonté nationale.

Au lendemain des événements de 1882, l'Egypte, qui sortait d'un état de complète anarchie, ne pouvait s'attendre à des institutions parfaites. Il fallait avant tout rétablir l'ordre, prévenir de nouveaux errements de la part du Gouvernement, prendre en un mot des mesures urgentes en rapport avec les nécessités du moment et le caractère des hommes de cette époque. A cet effet, l'Angleterre envoya Lord Dufferin avec la mission d'étudier la situation et de proposer les moyens propres au relèvement du pays. C'est à son inspiration qu'est due, en grande partie, la loi organique de 1883, aujourd'hui si critiquée, mais alors fort

(1) Décret du 2 mars 1909.

opportune. Il ne pouvait songer un instant à établir le régime parlementaire, auquel les Egyptiens n'étaient nullement préparés, et qui eût été un contresens manifeste. « Comment pouvait-on espérer, disait-il, que des hommes, nés sous un régime d'impitoyable despotisme, se hasarderaient à critiquer, condamner ou contrecarrer les détenteurs du pouvoir? » Tout ce qu'il proposait à l'Egypte comme commencement de son éducation politique, c'était un gouvernement plus libéral, qui marquât un progrès sur l'absolutisme du passé (1). Ce programme, la loi de 1883 le réalisait à merveille, car, à côté du pouvoir autrefois despotique, qui ne tolérait aucune observation, il plaçait une assemblée composée d'hommes sages et éclairés. Cette assemblée sous le nom de Conseil Législatif ou d'Assemblée Générale, constituait une garantie suffisante contre l'arbitraire d'un souverain absolu. Et l'on avait raison de se montrer enthousiaste du régime inauguré. Dans une lettre à Lord Dufferin, Chérif Pacha disait : « Aujourd'hui, une loi organique est promulguée, marquant le commencement d'une ère réelle de progrès ; le pays est doté d'institutions qui mettent en quelque sorte dans ses mains le dépôt de ses destinées ; chacun, du plus humble au plus influent Egyptien, est appelé à désigner les premiers et les plus utiles interprètes des besoins du

(1) Lamba, *op. cit.*, p. 114.

peuple ; chacun concourt par là à l'œuvre de l'administration du pays. »

Mais, depuis, le temps a marché. Plus d'un quart de siècle s'est écoulé, et ce qui était alors suffisant ne l'est plus en ce moment, car le peuple égyptien, plus éclairé, plus instruit, mieux formé par les leçons de l'expérience, a le droit de sortir de la phase essentiellement provisoire de l'apprentissage en matière politique, pour entrer résolument dans le domaine de l'action, par un concours efficace à l'œuvre législative. Dire qu'il n'est pas encore préparé au régime auquel il aspire après un si long stage, c'est méconnaître à un peuple toute aptitude à l'administration de ses affaires, c'est proclamer la faillite de l'œuvre éducatrice entreprise par l'Angleterre en Egypte.

Demandons-nous maintenant dans quelle mesure le Khédive exerce son pouvoir législatif à l'égard des étrangers, et, pour bien embrasser la question dans tous ses détails, remontons à ses origines historiques.

Avant l'institution des tribunaux mixtes, les tribunaux consulaires exerçaient, nous le savons, la plénitude de la juridiction civile et pénale dans les procès intentés à leurs administrés par les indigènes. Force leur était donc aussi d'appliquer chacun la législation de son pays, puisque c'était au nom de ce pays qu'ils rendaient la justice. En d'autres termes, la coutume qui, en Egypte, avait entièrement soustrait l'étranger à la juridiction

des tribunaux égyptiens, l'avait également soustrait à l'action de la loi égyptienne, et le pouvoir législatif du Khédive se limitait à ses seuls sujets. « Immunité judiciaire, immunité législative, ces deux termes résument donc et caractérisent le régime dont les étrangers ont bénéficié en Egypte jusqu'en 1876. » (1)

Lorsque le principe de la réforme judiciaire fut accepté, la question se posa tout naturellement de savoir quelle législation les nouveaux tribunaux mixtes auraient à appliquer. Du procès-verbal d'une séance tenue, le 28 décembre 1869, par les membres de la Commission internationale réunie au Caire, nous détachons la proposition suivante : « Il sera adopté, d'accord avec les puissances européennes, une législation uniforme en matière civile et commerciale, pénale et d'instruction criminelle, de même qu'un code de procédure... » En effet, en 1873, Nubar Pacha adressa aux représentants des puissances, en même temps que le texte définitif du projet de règlement d'organisation judiciaire en Egypte, celui des codes destinés à être appliqués par les mêmes tribunaux (2).

Mais la question comportait une solution plus large. Il ne suffisait pas de s'en tenir à l'art. 34

---

(1) Pélissié du Rausas, *op. cit.*, t. II, p. 261.

(2) C'est un avocat français, M. Maunoury, qui fut chargé par Nubar Pacha de la rédaction des nouveaux codes, inspirés des codes français, dont souvent ils reproduisent le texte.

du règlement d'organisation judiciaire, aux termes duquel « les nouveaux tribunaux, dans l'exercice de leur juridiction civile et commerciale et dans la limite de celle qui leur est consentie en matière pénale, appliqueront les codes présentés par l'Égypte aux puissances. » Ces codes, fruit d'un travail hâtif, œuvre d'un seul homme, qui, malgré ses mérites, ne pouvait avoir une compétence universelle, devaient naturellement se modifier avec le temps. A quelle autorité appartenait-il d'introduire dans ces codes les modifications et les additions dont la pratique allait révéler la nécessité ? La question, incomplètement résolue la première fois, se posa de nouveau dès la fin de la première période quinquennale. De prime abord, la difficulté paraissait déjà tranchée par l'article 12 du Code civil mixte : « Les additions et modifications aux présentes lois seront édictées sur l'avis conforme du corps de la magistrature et au besoin sur sa proposition, mais, pendant la période quinquennale, aucun changement ne devra avoir lieu dans le système adopté. » Cependant, soit que cet article, placé dans le Code civil, ne parût pas pouvoir s'appliquer aux autres matières, soit que l'on ne fût pas certain de ne pas soulever d'objections de la part des puissances, le problème posé demeura sans solution.

Lors de la réunion de la Commission internationale de 1880, le ministre égyptien, Riaz Pacha, proposa la formule suivante : « L'initiative et la préparation des lois appartiennent exclusivement

au Gouvernement. Toutes lois apportant modification ou addition aux codes égyptiens seront préparées par le Gouvernement et soumises, avant leur promulgation, à l'approbation d'une commission mixte... » La Commission internationale fut dissoute avant d'avoir abordé l'examen de cette proposition. Celle qui se réunit en 1884 distingua entre deux catégories de modifications ou additions à la législation civile et commerciale : celles qui portaient atteinte aux principes essentiels de la législation en vigueur ne pouvaient être décrétées qu'à la suite d'une convention internationale ; quant aux autres, il était loisible au Gouvernement de les édicter sur simple avis du corps de la magistrature. Ce système, pour acquérir force obligatoire, devait recevoir la sanction des puissances étrangères, mais, pour des raisons d'ordre politique, le Gouvernement ne crut pas opportun de solliciter leur adhésion, et la question resta encore pendante.

Il fallait, cependant, en arriver à une solution, car des réformes urgentes s'imposaient, dont le monde des affaires attendait impatiemment la réalisation. Ces réformes avaient principalement pour objet l'hypothèque judiciaire, la saisie immobilière, le gage commercial, la lettre de change et le billet à ordre. Pour en finir, le Gouvernement égyptien prit le seul parti qui fut possible : il soumit à l'approbation des puissances les projets que la Commission internationale avait agréés sur ces différents points, et, dans le préambule des décrets

parus à la suite de cette approbation, le Khédive inséra cette mention : « après accord intervenu entre notre Gouvernement et les puissances qui ont adhéré à la réforme judiciaire » (1).

Dès lors, la règle était trouvée : les puissances coopéraient elles-mêmes à l'action législative du Gouvernement égyptien, et leur adhésion préalable était nécessaire pour permettre au Khédive de promulguer une loi applicable aux étrangers. C'était affirmer une fois de plus le principe de l'immunité législative.

Nous avons vécu sous ce régime jusqu'au 11 novembre 1911. A cette date, après accord intervenu entre le Gouvernement khédivial et les puissances qui ont adhéré à la réforme judiciaire, un décret paraît, qui reconnaît dorénavant au Khédive le pouvoir de légiférer à l'égard des étrangers, mais lui associe, dans son rôle de législateur, l'assemblée générale de la Cour d'appel mixte.

Le changement introduit par ce décret est remarquable.

Tout d'abord, l'initiative des additions et modifications à la législation mixte appartient au Gouvernement khédivial, mais l'assemblée générale de la Cour peut saisir le ministre de la justice de propositions de réformes.

---

(1) Voir dans le Recueil officiel des décrets ceux portant la date du 5 décembre 1886.

Quand le ministre de la justice propose un projet de loi à la Cour, celle-ci peut l'admettre, l'amender ou le rejeter. Une majorité des deux tiers des membres présents est nécessaire pour la validité des délibérations. Mais les projets de loi approuvés ne peuvent être promulgués que trois mois après leur adoption. Au cours de ce délai, il est loisible aux puissances de formuler des protestations. Une nouvelle délibération alors s'impose, et, si la Cour persiste dans son opinion, la loi est promulguée sans autre formalité ni délai.

D'autre part, le projet présenté au corps de la magistrature par le Gouvernement peut avoir été transformé de telle sorte que le ministre de la justice ne retrouve plus sa pensée. Dans ce cas, le Khédive ne promulgue pas la loi. Ce décret du 11 novembre 1911 dit, en effet : « A défaut de publication dans un délai de trois mois, à partir du moment où cette publication peut avoir lieu, le projet de loi sera considéré comme abandonné et ne pourra être repris qu'en se conformant à nouveau aux dispositions du présent article. »

En somme, le ministre de la justice a seul l'initiative des lois mixtes. La Cour peut, cependant, émettre des vœux. Sur les projets adoptés par celle-ci, les puissances possèdent un veto suspensif qui force à une seconde et définitive délibération. Mais le Khédive reste maître de promulguer la loi ou non, comme aussi la Cour a le droit de donner ou de refuser son adhésion au projet à elle présenté par le Gouvernement.

Nous avons ainsi, ce qui ne se rencontre dans aucun autre pays du monde, des juges qui sont en même temps législateurs ! (1)

---

(1) Voici in extenso le texte du nouveau décret :

Nous, Khédive d'Egypte,

Vu le règlement d'Organisation Judiciaire pour les procès mixtes en Egypte ;

Vu le Code Civil Mixte ;

Après accord intervenu entre Notre Gouvernement et les Puissances qui ont adhéré à la Réforme Judiciaire ;

Sur la proposition de Notre Ministre de la Justice et l'avis conforme de Notre Conseil des Ministres ;

DÉCRÉTONS :

Article Premier. — L'article 12 du Code Civil Mixte est modifié comme suit :

Les additions et modifications à la législation mixte seront édictées sur l'initiative du Ministère de la Justice, à la suite et en conformité d'une délibération de l'Assemblée Générale de la Cour d'Appel Mixte, à laquelle sera appelé le juge le plus ancien de chaque nationalité dont le Gouvernement a adhéré à la Réforme Judiciaire de 1875, et qui n'est pas représentée par un Conseiller à la Cour.

L'Assemblée ne sera valablement constituée que par la présence d'au moins quinze de ses membres.

Tout Conseiller à la Cour, dont l'absence ou l'empêchement est constaté en vertu d'un règlement intérieur à élaborer par l'Assemblée Générale de la Cour en séance ordinaire, sera remplacé par le juge le plus ancien de la même nationalité. Le juge le plus ancien, absent ou empêché dans les mêmes conditions, sera remplacé par le juge subséquent de la même nationalité.

La nouvelle loi a une portée très générale. Elle s'applique tant à la matière des crimes et des délits rentrant dans la compétence des Tribunaux Mixtes qu'à celle des délits.

Au sujet des contraventions, on avait adopté

La délibération devra être prise à la majorité des deux tiers des membres présents.

Les projets de loi ainsi approuvés ne peuvent être promulgués que trois mois après leur approbation.

A la demande d'une ou de plusieurs Puissances, formulée au cours de ce délai, ils seront, à l'expiration dudit délai, soumis à une nouvelle délibération. A la suite de cette nouvelle délibération, le projet de loi qui aura réuni la majorité de voix requise pourra être promulgué sans autre formalité ni délai.

L'Assemblée Générale de la Cour en séance ordinaire pourra saisir le Ministre de la Justice de propositions de réformes en matière de législation mixte.

Toutefois, il ne pourra être apporté, en vertu de cet article, aucune modification ni addition au Règlement d'Organisation judiciaire.

Les lois ainsi préparées entreront en vigueur par la simple publication au Journal Officiel.

A défaut de publication dans un délai de trois mois, à partir du moment où cette publication peut avoir lieu, le projet de loi sera considéré comme abandonné et ne pourra être repris qu'en se conformant à nouveau aux dispositions du présent article.

Article 2. – Cette disposition entrera en vigueur un mois après la publication qui en sera faite dans les formes prévues par l'article 35, titre 1er, du Règlement d'Organisation Judiciaire.

une manière de voir qu'il n'est pas sans intérêt de rappeler ici en quelques mots.

Les articles 331 à 340 du Code pénal mixte dressent la liste des contraventions. Mais les lois de police étant bien plus variables que celles qui déterminent les crimes et les délits, puisqu'elles doivent être adaptées aux nécessités du moment, l'énumération faite par le code ne pouvait avoir qu'un caractère essentiellement provisoire. Fallait-il, chaque fois que des additions ou modifications s'imposaient, demander l'approbation des puissances ? Avant que celles-ci eussent donné leur adhésion, il se serait écoulé plusieurs mois, et le règlement de police aurait peut-être déjà perdu son opportunité. Devait-on reconnaître à l'autorité locale le droit d'édicter des règlements de police obligatoires pour les étrangers ? L'affirmative paraissait résulter des deux articles que nous venons de rappeler. En effet, l'art. 331, dans sa partie finale, punit, « d'une amende de 5 à 25 piastres en général, ceux qui ne se seront pas conformés à un règlement rendu par l'autorité municipale dans les limites de sa compétence ». Et l'art. 340 dispose que « les règlements à intervenir sur les faits non prévus ci-dessus devront déterminer la peine encourue pour contravention, dans la limite des peines de simple police ; dans le cas où une peine plus forte serait prononcée, elle sera de plein droit réduite dans cette limite ».

Fort de ces textes, le Gouvernement khédivial soutint qu'il avait le droit d'édicter des règlements

de police obligatoires pour les étrangers, pourvu que la peine infligée en cas de contravention ne fut pas supérieure à celle de simple police. Mais la Cour d'appel mixte condamna cette thèse.

Ce conflit donna lieu à des négociations entre le Gouvernement égyptien et les puissances, et il en résulta une entente dans le sens du décret du 31 janvier 1889. Ce décret établit que, dorénavant, le Gouvernement khédivial a le droit d'édicter des règlements de police sur des points déterminés, mais ces règlements ne sont pas obligatoires pour les étrangers, sans la coopération du corps de la magistrature, qui, d'ailleurs, n'a pas à se prononcer sur leur opportunité, mais doit se borner à s'assurer qu'ils sont communs à tous les habitants du territoire sans distinction et ne contiennent aucune disposition contraire au texte des traités et conventions.

A la suite de nouveaux conflits qui surgirent plus tard sur la mise en vigueur de certains règlements de police, le sens du décret de 1889 fut bien précisé. Il demeura bien entendu que les puissances, en acceptant de substituer à leur propre action législative celle plus rapide de la Cour d'Alexandrie, réunie en assemblée générale, n'avaient fait que donner à cette dernière un simple mandat ; qu'elles se réservaient toujours de contrôler les décisions de l'assemblée générale de la Cour et, le cas échéant, d'en proclamer l'illégalité ; que leur silence, lors de la promulgation d'un règlement de police, devait être interprété chaque fois

comme une adhésion tacite à ce règlement, et non pas comme un abandon du principe de l'immunité législative dont jouissent les étrangers en Egypte.

Depuis le décret du 11 novembre 1911, la question a reçu une solution uniforme pour les crimes, les délits et les contraventions, et cette solution a satisfait tout le monde (1).

---

(1) Voir sur la question un ouvrage de M. Vercamer, conseiller belge à la Cour d'Appel Mixte, intitulé : *La Juridiction Egyptienne Mixte et ses attributions législatives.* — Voir aussi des articles parus dans *La Réforme*, N^os^ des 6 et 7 juillet et 5, 6 et 7 novembre 1911.

CHAPITRE II

LE KHÉDIVE DISPENSATEUR DE LA JUSTICE

A côté de la juridiction mixte, la juridiction indigène, qui se subdivise en juridiction de statut réel et juridiction de statut personnel. — Caractère des tribunaux mixtes. — Les diverses catégories de tribunaux indigènes : Mehkémehs, Patriarcats, Wikalats et Rabbinats. — La question de nomination du grand Cadi.

Investi de la plénitude du pouvoir législatif, le Khédive, à l'instar de tous les chefs d'Etats orientaux, jouit aussi du droit d'exercer la justice. Dans toute l'étendue du territoire égyptien, tous les arrêts, tous les jugements sont rendus au nom de Son Altesse. Cette prérogative découle de l'autonomie qui lui a été reconnue par la Sublime Porte ; elle est consacrée par tous les firmans, qui lui confèrent, sans réserve, le pouvoir de réglementer les questions financières, administratives et *judiciaires*.

Mais, ici, des précisions s'imposent, car l'administration de la justice en Egypte est répartie entre plusieurs juridictions, et nous nous exposerions à donner, du pouvoir du Khédive en cette

matière, une idée bien incomplète, si nous n'entrions dans quelques détails.

A côté de la juridiction mixte, dont nous avons indiqué le caractère et la compétence, est la juridiction indigène, qui se subdivise en juridiction de statut réel et juridiction de statut personnel. La juridiction de statut personnel, loin d'être commune à tous les Egyptiens, se diversifie à son tour suivant leurs croyances religieuses, et l'on distingue, à ce point de vue, la juridiction musulmane de statut personnel, constituée par les Mehkemehs, et la juridiction non musulmane, comprenant les Patriarcats pour les chrétiens catholiques et orthodoxes, les Wikalats pour la communauté protestante, et les Rabbinats pour les israélites. Enfin, la juridiction consulaire, dont la compétence a été considérablement restreinte depuis l'institution des tribunaux mixtes, fonctionne toujours en Egypte, et son activité est bien loin de se trouver ralentie.

Les tribunaux mixtes sont, comme nous l'avons dit, compétents au point de vue réel et personnel dans les procès entre étrangers de nationalité différente et entre étrangers et indigènes, ainsi que dans les questions immobilières entre étrangers de même nationalité. Leur compétence en matière pénale se limite aux contraventions des étrangers aux règlements de police, aux délits relatifs à la faillite et à quelques crimes touchant à l'administration de la justice.

La justice est rendue par ces tribunaux au nom du Khédive, qui nomme lui-même, à titre de fonctionnaires égyptiens, tous les magistrats, avec l'acquiescement officieux de leur gouvernement respectif. Et c'est le Gouvernement khédivial qui choisit ces magistrats en toute liberté. On lit, d'ailleurs, à l'article 5 du Règlement d'Organisation Judiciaire : « La nomination et le choix des juges appartiendront au Gouvernement égyptien ; mais, pour être rassuré lui-même sur les garanties que présenteront les personnes dont il fera choix, il s'adressera officieusement aux ministres de la justice à l'étranger, et n'engagera que les personnes munies de l'acquiescement et de l'autorisation de leur Gouvernement. »

Les tribunaux mixtes sont des tribunaux égyptiens, bien que les magistrats étrangers y soient en majorité. L'unique Cour d'Appel et les trois tribunaux de première instance qu'ils comprennent sont présidés par un magistrat égyptien, dont le rôle est cependant purement honorifique. Enfin, tous les chefs de parquet et les substituts sont égyptiens, à l'exception du procureur général qui est étranger.

Ainsi, le principe de la souveraineté nationale est respecté, et le Khédive se trouve, sous ce rapport, plus maître chez lui que ne l'étaient Mohamed Ali et ses premiers successeurs, dont le pouvoir judiciaire était tenu en échec par la juridiction consulaire, alors seule compétente à l'égard des étrangers. « Pas d'immixtion des puissances

étrangères, avait dit Nubar ; justice rendue au nom du Gouvernement et par des juges nommés par le Gouvernement. » Et la Commission française, réunie en 1867, pour examiner les propositions faites par le ministre égyptien, reconnaissant la justesse de cette considération, écrivait dans son rapport : « La susceptibilité que montre le vice-roi est légitime et l'honore. Il faut savoir y donner la satisfaction qu'elle comporte dans l'état présent des choses. Que la justice des tribunaux égyptiens soit rendue au nom du vice-roi et par des juges qui reçoivent de lui leur investiture, rien de plus naturel. » Plus tard, la Commission internationale réunie au Caire précisait ce point :

« On est tombé d'accord aussi, disait-elle, que, dans son choix, le Gouvernement égyptien devait se laisser guider par les indications des gouvernements étrangers. Mais comment déterminer le caractère de leur intervention ? Le Gouvernement égyptien n'admettait pas une ingérence officielle comme aurait été, par exemple, la présentation d'une liste par les puissances. Il invoquait, pour repousser cette liste, l'intérêt de sa propre dignité. Il ajoutait ensuite qu'en donnant aux puissances la faculté de proposer une liste en dehors de laquelle son choix ne pouvait s'exercer, on tendait à constituer, non pas un tribunal égyptien, mais un tribunal international. La Commission a trouvé très juste la susceptibilité du Gouvernement égyptien et a reconnu que l'intervention des puissances devait être *purement officieuse*... »

Quant à l'indépendance, vis-à-vis du Gouvernement khédivial, des magistrats choisis et nommés par lui, elle se trouve assurée par leur inamovibilité, par l'invariabilité de leur traitement et par leur exclusion de toutes distinctions honorifiques.

Passons maintenant aux tribunaux indigènes.

Nous avons dit qu'ils se partageaient en deux groupes nettement tranchés : les uns connaissent des questions de statut réel, qui embrassent l'ensemble des rapports juridiques où a pénétré le principe de sécularisation du droit ; les autres, des questions de statut personnel, qui s'opposent encore au principe de la sécularisation et demeurent exclusivement régies par la loi religieuse. La juridiction séculière et la juridiction religieuse ont chacune ses codes distincts, sa procédure spéciale. L'état actuel constitue, en Egypte, une étape intermédiaire et essentiellement transitoire entre l'époque où le droit relevait de la religion seule, et celle, encore lointaine, où il sera entièrement sécularisé.

La juridiction séculière, telle qu'elle fonctionne depuis 1883, date de l'institution des tribunaux indigènes, relève incontestablement du Gouvernement khédivial. C'est le Khédive, au nom duquel toutes les décisions judiciaires sont rendues, qui nomme, par décret, tous les magistrats, depuis le sommet jusqu'au bas de l'échelle judiciaire, sur la proposition du ministre de la Justice et l'avis conforme du Conseil des Ministres. Seuls, les conseillers à la Cour d'appel sont inamovibles. Quant

aux autres magistrats, ils sont révocables, ce qui n'est pas, en principe, une garantie d'indépendance et de bonne justice. L'indépendance la plus absolue appartient ici au Gouvernement, qui promulgue les lois qu'il veut et en assure l'application par des juges de son choix, confondant de la façon la plus complète le triple pouvoir législatif, judiciaire et exécutif. Nous ne saurions mieux donner une idée de cette confusion des pouvoirs, qu'en citant, à titre d'exemple, la loi sur la relégation du 4 juillet 1909. Tout individu notoirement connu comme ayant l'habitude d'attenter à la personne ou à la propriété d'autrui, ou de se livrer à des menaces contre la personne ou la propriété, comparaît devant un tribunal présidé par le Moudir ou gouverneur de province, qui n'est qu'un agent supérieur du Pouvoir exécutif. Ce tribunal a le droit de reléguer le prévenu, si celui-ci ne fournit pas des garanties jugées suffisantes, dans un endroit du territoire égyptien que le ministre de l'Intérieur a choisi aussi loin que possible. Et, au cas où une décision de cette commission serait sujette à révision, le ministre de l'Intérieur déférerait l'affaire à un comité dont il serait lui-même le président. Sans doute, c'est là un tribunal d'exception appliquant une mesure exceptionnelle, en vue de terroriser les bandits qui désolent depuis longtemps nos provinces. Mais de pareilles institutions sont bien l'image de la concentration de tous les pouvoirs dans la personne du Souverain, qui en délègue l'exercice à ses fonctionnaires, sans

toujours observer les distances que les doctrines modernes ménagent entre les trois fonctions législative, judiciaire et exécutive.

Quant à la juridiction religieuse de statut personnel, dont la compétence est limitée aux mariages et à toutes les questions qui s'y rattachent, à la filiation, à la parenté, à la protection des incapables, à la capacité des personnes, aux donations au point de vue de leur validité, aux successions testamentaires et *ab intestat*, nous avons déjà dit qu'elle se partageait entre les Mehkémehs, les Patriarcats, les Wikalats et les Rabbinats.

Les Mehkémehs sont des tribunaux religieux musulmans. On en compte huit de première instance, répartis dans les principales villes de l'Egypte. Au-dessous sont des Mehkémehs de justice sommaire, dont la compétence se limite aux questions les plus simples. Au-dessus est un Mehkémeh suprême fonctionnant toujours comme un tribunal d'appel. Tous ces tribunaux appliquent la loi musulmane d'après la doctrine du grand Imam Abou-Hanifa. En cas de doute sur l'interprétation d'une disposition de la loi, le grand Mufti d'Egypte est appelé à donner son avis, auquel on est tenu de se conformer. Les cadis qui président tous ces tribunaux, ainsi que les membres qui les composent, sont nommés par décret khédivial, sur la proposition du ministre de la Justice et l'avis conforme du Conseil des Ministres. Le choix et la nomination du grand Mufti sont également faits par le Khédive, en vertu d'une or-

donnance supérieure. Tous ces magistrats, en recevant leur investiture du souverain, exercent la justice par délégation. Quant à la nomination du grand Cadi du Mehkémeh suprême du Caire, le Khédive et le sultan la revendiquent chacun comme une prérogative de son autorité. La question a soulevé des difficultés entre la Porte et le Gouvernement égyptien, et elle n'est pas encore résolue, du moins officiellement.

Le décret du 27 mai 1897, portant réorganisation des Mehkémehs, dit bien : « Le choix du grand Cadi dépend de Nous, et sa nomination sera faite suivant les règles en vigueur ». Mais ces règles ne sont pas précisées, et le litige demeure théoriquement pendant. C'est que, jusqu'à l'avènement d'Ismaïl, Le Caire recevait tous les ans un Cadi de Constantinople, muni d'un firman impérial. Sous le règne d'Ismaïl, une commission, composée de jurisconsultes éminents, élut pour Le Caire un Cadi dont la nomination officielle fut faite par le Khédive, sans intervention de la Sublime Porte. Et pendant quinze années, ce magistrat rendit la justice en vertu du pouvoir à lui délégué par le Souverain. A sa mort, le Gouvernement khédivial adopta le procédé d'Ismaïl, en choisissant lui-même un remplaçant, et jeta son dévolu sur le fils du Cadi décédé, Gamal-el-Din Effendi. Comme celui ci occupait une haute situation à Constantinople, Tewfik Pacha l'envoya demander, et le Grand Vizirat adressa, à cette occasion, au Khédive un télégramme dans lequel il se bornait

à annoncer que l'honorable Gamal-el-Din était appelé à la direction des affaires judiciaires d'Egypte et qu'il était parti pour cette destination. Ce télégramme ne faisant pas mention des fonctions de Cadi du Caire et aucun firman n'étant venu, dans la suite, confirmer le nouveau dignitaire à un titre quelconque, le Gouvernement khédivial se plut à en conclure que la nomination de ce haut magistrat rentrait dans ses attributions et rendit un décret. Aujourd'hui, l'opinion générale en Egypte est en faveur de ce système, qui trouve son fondement juridique dans l'autonomie administrative, civile et judiciaire reconnue au Khédivat par les firmans impériaux (1).

L'origine du pouvoir juridictionnel des Patriarcats et des Rabbinats remonte aux premiers temps de l'islamisme, où le conquérant concéda aux populations non musulmanes vaincues par lui le droit d'exercer librement leurs cultes et d'administrer la justice entre eux. Ce privilège fut étendu aux protestants, dont les Wikalats reçurent le même pouvoir. Enfin, une disposition du Hatti-Hamayoun, du 18 février 1856, consacra en termes formels ce pouvoir juridictionnel : « Tous les privilèges et immunités accordés, *ab antiquo* et à des dates postérieures à toutes les communautés chrétiennes ou à d'autres rites non musul-

(1) Voir séance du Conseil Législatif, au Recueil des Documents Officiels, mai 1899.

mans établis dans mon Empire sous mon égide protectrice, sont confirmés et maintenus. » L'investiture est accordée aux chefs des diverses communautés, patriarches, rabbins ou autres par un « bérat » de la Sublime Porte approuvant leur nomination.

Les communautés qui ont pris naissance dans l'Empire ottoman, ayant été régulièrement investies du pouvoir juridictionnel, jouissent en Égypte des mêmes prérogatives. Quant aux communautés essentiellement égyptiennes qui, nées en Égypte, ne fonctionnent que dans ce pays, c'est un décret du Khédive qui octroie à leurs chefs religieux le pouvoir de juridiction, pouvoir qui est exercé conformément aux règlements édictés par le Gouvernement égyptien. Le premier règlement est du 14 mai 1883 ; il concerne la communauté copte orthodoxe ; le second en date est du 1er mars 1902, et a trait aux protestants indigènes ; le troisième et dernier regarde la communauté arménienne catholique, et a été promulgué le 18 novembre 1905 (1).

Il est incontestable que le Khédive a le droit d'organiser en Égypte les communautés qui s'adressent à son autorité, car ce droit rentre dans ses pouvoirs de législation interne. Mais, bien

---

(1) Voir l'ouvrage de Sésostris Sidarouss bey : Des Patriarcats dans l'Empire Ottoman et particulièrement en Égypte, Paris, Rousseau, 1907.

plus encore, le souverain peut parfaitement éviter un règlement pour une communauté ottomane, investie du pouvoir de juridiction par la Porte. Tel est le cas de la communauté arménienne catholique en Égypte.

Le décret khédivial qui la concerne débute en ces termes : « Vu le bérat d'investiture de l'évêque arménien catholique de Constantinople, délivré par la Sublime Porte le 29 Redjeb 1246 (6 janvier 1830) ; vu le bérat d'investiture de l'archevêque arménien catholique d'Egypte, délivré par la Sublime Porte le 22 Chaaban 1296 (11 août 1879) ; vu la requête présentée par les notables de la communauté arménienne catholique d'Égypte, de concert avec leur évêque ; sur la proposition de nos ministres de l'Intérieur et de la Justice et l'avis conforme de notre Conseil des Ministres, le Conseil Législatif entendu, décrétons : est approuvé le règlement organique de la Communauté arménienne catholique d'Égypte annexé à la présente loi... » (1)

Quant à la juridiction consulaire, elle échappe complètement à l'influence khédiviale. Seulement, sa compétence a été considérablement restreinte, au profit des tribunaux locaux, par l'institution

---

(1) Voir : L'Organisation judiciaire indigène, par G. Pélissié du Rausas, dans *L'Egypte Contemporaine* du mois de janvier 1911, p. 95 et suiv.

des tribunaux mixtes et l'effet d'autres arrangements ultérieurs.

Ainsi donc, sous réserve de la juridiction surannée des consulats, toutes les institutions judiciaires du pays relèvent du Khédive ; elles tiennent de lui le pouvoir de rendre la justice et exercent ainsi, par délégation, une des plus précieuses prérogatives attachées à son autorité souveraine. A vrai dire, c'est lui qui juge par elles, car les juges sont ses fonctionnaires ; ils le représentent et rendent leurs arrêts en son nom.

CHAPITRE III

LE KHÉDIVE ADMINISTRATEUR SUPRÊME

I. — Le Khédive gouverne avec ses ministres. — Les ministères égyptiens. — Responsabilité ministérielle et irresponsabilité khédiviale.

II. — Nomination à tous les emplois civils et militaires. — Les administrations de l'Etat. — Le contentieux administratif.

III. — Droit de grâce et d'amnistie. — Pourquoi le souverain en use rarement.

IV. — Représentation extérieure de l'Egypte. — Relations diplomatiques.

Législateur et magistrat, le Khédive est encore investi de la plénitude du pouvoir exécutif. Ce pouvoir se manifeste principalement par l'action gouvernementale proprement dite, par la nomination à tous les emplois civils et militaires, par l'exercice du droit de grâce et d'amnistie, par la présidence des solennités nationales et des relations extérieures, autant de points que nous avons à étudier.

I

Le Khédive gouverne au moyen de ses ministres. Il les nomme et les révoque à son gré. Ce ne sont plus, comme aux premiers temps du Khédivat, de timides conseillers, mais bien des collaborateurs actifs du Souverain, qui délègue à chacun d'eux une partie de la puissance publique. Aux termes de la loi organique de 1883, aucune loi, aucun décret n'est promulgué que sur leur proposition.

La réunion des ministres sous la présidence du chef de l'Etat forme le Conseil des Ministres. Le Conseil de cabinet se réunit sous la présidence du Premier Ministre (1).

Généralement, à côté de chaque ministre est un sous-secrétaire d'Etat, qui le remplace, en cas d'absence ou d'empêchement, sans cependant partager sa responsabilité. Aux ministères des Finances, de l'Intérieur, de la Justice, de l'Instruction publique et des Travaux publics, on trouve, en outre, aux côtés du ministre, un conseiller anglais, qui prend rang immédiatement après lui, et a pour rôle d'apporter à la solution des ques-

---

(1) On compte sept départements ministériels : Intérieur, Finances, Affaires étrangères, Justice, Travaux publics, Instruction publique, Guerre.

tions intéressant son département le concours de son expérience et de ses connaissances spéciales. De tous les conseillers, celui des Finances est le plus important ; il assiste de droit à toutes les réunions du Conseil.

Tous les ministres sont égyptiens, mais appartiennent à différentes religions, conformément à cet esprit de large tolérance qui caractérise le Gouvernement khédivial.

C'est par les ministres que s'exerce l'action gouvernementale, et ils peuvent avoir sur cette action une influence sérieuse. Sans doute, l'occupation est là qui tient les rênes et mène en fait le char de l'Etat. Sans doute aussi, le Khédive, qui n'a de compte à rendre à personne, a sa manière de voir et de faire. Mais le ministre, agent supérieur du pouvoir exécutif, s'il prend à cœur sa tâche et comprend bien son rôle, saura toujours, sans heurter l'occupation ni contrarier le Khédive, établir une entente entre ces deux pouvoirs en apparence contraires, et les faire contribuer l'un et l'autre au plus grand bien du pays. Et, Dieu merci ! nous avons eu de ces ministres intelligents et souples, réellement pénétrés de leurs obligations, qui se sont conciliés en même temps la confiance du Khédive et l'estime du représentant de l'Angleterre.

D'autre part, les ministres, en Egypte, ne dépendent pas, comme dans les pays à régime parlementaire, d'un parlement qui oriente leur politique et dont ils cherchent à gagner les

suffrages. Le souverain administre réellement avec eux, et cette administration, que n'influence pas l'opinion changeante des partis, qui obéit à une direction unique, peut devenir bienfaisante. Dans ces conseils de ministres qu'il préside, le Khédive a la possibilité d'exercer une influence considérable ; tout en tenant compte de leurs observations, il peut imprimer aux affaires générales de l'Etat la direction qu'il croit la plus opportune, et devenir ainsi, suivant la pensée dominante des rescrits de 1878 et 1879, une partie active du Gouvernement. « Je veux dorénavant, disait Ismail, gouverner avec et par mon Conseil des Ministres. » Et Tewfik, à son avènement au trône, tenait le même langage en s'adressant à Riaz Pacha, qu'il chargeait de former un nouveau cabinet. L'un et l'autre avaient compris combien cette collaboration était féconde en heureux résultats et partant préférable à un pouvoir exclusivement personnel.

De ses actes, quels qu'ils soient, le Khédive n'est évidemment pas responsable. S'il en est déjà ainsi dans les monarchies tempérées, il ne saurait, à plus forte raison, en être autrement dans la monarchie absolue qu'est le Khédivat. Mais, vis-à-vis de lui, les ministres sont responsables. Tous les décrets, toutes les lois étant rendues sur leur proposition, ils sont tenus de les contresigner et répondent ainsi de leurs conséquences. En outre, s'ils agissent contrairement aux dispositions législatives en vigueur, s'ils enga-

gent des dépenses en dehors des crédits alloués, ou font, sans autorisation, des virements entre les chapitres du budget, ils sont jugés par une Haute Cour administrative, constituée par décret du 19 février 1887, et dont la décision est souveraine. Cette Cour se compose du Président du Conseil des Ministres, des ministres non impliqués dans la poursuite, d'un Conseiller khédivial et du Conseiller financier. Quant à la responsabilité civile et pénale, réservée par le décret précité, elle s'exercerait, le cas échéant, conformément au droit commun. Les tribunaux ordinaires seraient compétents en l'occurrence.

Intermédiaires entre le chef de l'Etat et le pays, les ministres dirigent les services publics qui ressortissent à leurs départements respectifs, nomment et révoquent les employés de toutes les administrations, procèdent par arrêtés ministériels, ou, d'une façon plus courante, par circulaires, instructions ou autres. C'est à eux seuls qu'il appartient d'ordonnancer les dépenses de l'Etat, à moins qu'ils ne délèguent l'exercice de ce pouvoir à des ordonnateurs secondaires.

En un mot, les ministres sont les moteurs de la machine gouvernementale, dont les divers organes sont constitués par les fonctionnaires de tous grades ; grâce à la forte centralisation de l'administration égyptienne, c'est d'eux que cette puissante machine reçoit le mouvement ; mais la

direction supérieure reste, en droit, entre les mains d'un seul homme, qui est le Khédive.

II

Le Khédive a le droit de nommer à tous les emplois civils et militaires ; mais, en fait, il ne nomme par décret que les hauts fonctionnaires de l'Etat, ministres, sous-secrétaires d'Etat, conseillers des ministères, conseillers khédiviaux, gouverneurs et moudirs, membres du parquet, directeurs généraux, chefs d'administration. Quant aux autres fonctionnaires subalternes et employés des divers services, leurs nominations et promotions sont décidées, sur la proposition du chef d'administration, par les ministres compétents.

Il n'est point indifférent d'être nommé par décret ou par décision ou arrêté ministériel.

Tous les employés et fonctionnaires nommés par décision ministérielle sont soumis aux dispositions assez sévères qui réglementent leur admission, leur avancement, leur mise à la retraite, leur limite d'âge, les peines disciplinaires et les conseils de discipline chargés de prononcer ces peines. Au contraire, les hauts fonctionnaires nommés par décret khédivial sont affranchis de toutes ces dispositions et jouissent d'une situation spéciale, plus en rapport avec leur dignité. En cas de manquement à leurs devoirs, ils sont justi-

ciables de la Haute-Cour, et, s'ils ont été mis à la retraite, ils peuvent être réintégrés dans leurs fenctions.

Sous le règne d'Ismaïl, dont l'omnipotence se traduisait souvent par des actes arbitraires, la situation des fonctionnaires et employés laissait quelque peu à désirer. On lit, en effet, dans un rapport de la Commission d'enquête, en date du 11 mai 1878, que « les fonctionnaires de tout grade dont le traitement est à la charge de l'Etat se divisent, au point de vue du paiement de leurs traitements, en deux catégories distinctes. Les uns sont autorisés à prélever leurs traitements sur les recettes de l'administration à laquelle ils appartiennent. Les autres doivent attendre, pour recevoir les traitements qui leur sont dus mensuellement, que l'état de l'encaisse du ministère des Finances permette l'ordonnancement de cette dépense. L'insuffisance des recettes réalisées par le ministère a eu cette conséquence que les fonctionnaires de la deuxième catégorie, qui, au mois de janvier 1877, avaient déjà à réclamer un arriéré de trois mois, en sont encore à attendre leur traitement du mois de décembre 1877... » Et le rapport se récrie contre cette situation qu'il estime absolument incompatible avec le fonctionnement régulier de l'administration. On conçoit que la corruption dût alors se pratiquer sur une large échelle, au grand détriment du fisc, car le fonctionnaire, ayant à subvenir à ses frais et à

l'entretien de sa famille, prenait l'argent où il pouvait le trouver.

Ce mal qui soulevait alors l'indignation générale, il y a bien longtemps qu'il n'existe plus. Par la régularité de ses services, par la situation assurée et particulièrement privilégiée de ses employés et fonctionnaires, l'administration égyptienne peut aujourd'hui soutenir la comparaison avec les meilleures administrations du monde (1).

Nous n'avons pas, en Egypte, de contentieux administratif proprement dit. Tandis qu'en France, par exemple, l'autorité judiciaire est séparée de l'autorité administrative, comme l'est, d'ailleurs, le pouvoir judiciaire lui-même du pouvoir exécutif, cette dualité n'existe pas en Egypte. C'est que les deux pouvoirs sont concentrés entre les mains du souverain, qui est à la fois administrateur suprême et dispensateur de la justice, et cette concentration fait que, dans la pratique, et sauf de rares exceptions, l'Etat égyptien, les adminis-

(1) C'est peut-être pour ce motif que le fonctionnarisme en Egypte est devenu le but principal où tendent les aspirations de la jeunesse, qui, aussitôt sortie du lycée, ne trouve rien de mieux à faire que de poser sa candidature à un poste de l'Etat. Il faut reconnaître aussi que la perspective d'une position sûre, à l'abri des vicissitudes de la fortune, doit exercer beaucoup de charme sur les natures orientales, qui manquent généralement d'initiative et redoutent l'effort.

trations égyptiennes sont justiciables des tribunaux de droit commun, comme les simples particuliers. La haute personnalité du Khédive domine toutes les institutions et leur donne une unité complète.

Il est bien entendu que les tribunaux ne peuvent connaître des actes de souveraineté, interpréter une mesure administrative ou en entraver l'exécution (1), car l'administration se trouverait ainsi paralysée dans l'exercice de sa mission, qui consiste à pourvoir aux besoins de l'intérêt général. Mais, hors de là, toutes les fois qu'il s'agit d'un acte de gestion, les réclamations des particuliers sont soumises aux tribunaux ordinaires, et la responsabilité de l'Etat est admise dans toute son étendue.

Sans entrer dans des détails qui dépasseraient le cadre de notre étude, signalons quelques rares dérogations au principe de la compétence générale des tribunaux de droit commun.

Nous savons déjà que les ministres, les chefs d'administration et les hauts fonctionnaires qui auraient commis des manquements graves à leurs devoirs, sont jugés par une Haute Cour administrative (2).

Les contestations auxquelles peut donner lieu le recouvrement des impôts sont de la compétence

---

(1) Lamba, *op. cit.*, p. 367.

(2) Décret du 19 février 1887.

d'une commission administrative, et les agents des provinces et des gouvernorats sont autorisés à saisir les récoltes, meubles, bestiaux et immeubles des contribuables récalcitrants (1).

C'est une commission douanière qui, en matière de contrebande, statue à l'égard des délinquants, prononce des confiscations et des amendes. Il est vrai que les prévenus peuvent toujours se pourvoir contre une décision douanière, dans les quinze jours de sa notification, devant le tribunal de commerce du ressort (2).

Le semis et la culture des tabacs et tombacs sont punis d'une amende prononcée par les moudirs ou gouverneurs, dont la décision est souveraine.

Les contraventions en matière de routes agricoles sont jugées par le moudir ou gouverneur de la province, qui inflige une amende de 20 à 500 piastres, sur un rapport signé par l'ingénieur du district ou autre agent compétent (3).

Une commission administrative prononce des pénalités contre les personnes qui, dans les cas de réquisition pour destruction des sauterelles, refuseraient leur concours (4).

Une commission connaît aussi des infractions

---

(1) Décret du 25 mars 1880. — Art. 16 du Décret de réorganisation des tribunaux indigènes.

(2) Règlement douanier.

(3) Décrets du 25 juin 1890 et du 10 mai 1892.

(4) Décrets du 16 juin 1891 et du 26 avril 1904.

commises en matière de digues et canaux. En cas de condamnation à l'emprisonnement, le condamné peut se pourvoir en appel devant un comité spécial siégeant au ministère de l'Intérieur (1).

En cas d'inondation, lors de la crue du Nil, les personnes réquisitionnées pour prêter leur concours qui ne répondraient pas à l'appel, sont justiciables d'une commission spéciale (2).

Enfin, en vertu d'un ordre écrit du moudir de la situation des biens, les propriétaires et principaux locataires de biens ruraux peuvent, sans permission du juge, faire saisir-gager, pour fermages et loyers échus, les fruits du locataire (3).

III

Une des plus belles prérogatives d'un chef d'Etat est le droit de grâce. Si le châtiment est un acte de la puissance publique, qui rend cette puissance redoutable, le pardon est un plus beau geste, qui nous montre dans le souverain dont il émane une image de la clémence divine. Le droit de grâce reconnu au Khédive par le code est général : il peut s'appliquer à toutes les peines

(1) Décret du 22 février 1894.
(2) Décret du 29 juin 1899.
(3) Décret du 7 septembre 1884.

tant corporelles que pécuniaires. Il s'étend même aux peines accessoires ou complémentaires. Et si la décision gracieuse l'indique expressément, les incapacités ou déchéances disparaissent aussi, sans nécessité de la réhabilitation que le droit français exige en pareil cas.

Totale ou partielle, suppressive ou commutative de la peine, la grâce est essentiellement individuelle et n'est accordée qu'à des condamnés nominativement désignés.

Quand la mesure gracieuse acquiert plus d'ampleur, que, dans un but d'apaisement, elle supprime une catégorie d'infractions et, par conséquent, les poursuites ou les condamnations auxquelles elles ont donné lieu, alors elle prend le nom d'amnistie.

L'amnistie, comme la grâce, est donc un acte du Khédive. Avant l'amnistie, le Khédive prend l'avis du Conseil des Ministres, qui, d'ailleurs, ne le lie pas. Avant la grâce, il se contente de l'avis du ministre de la Justice.

L'autorité judiciaire a le droit d'interpréter et d'appliquer la loi d'amnistie comme les autres lois, de dire, par exemple, en cas de difficulté, quelles infractions elle embrasse (1).

Tandis que la grâce, qui fait l'objet d'une ordonnance, laisse subsister la condamnation et n'intervient qu'après, l'amnistie, qui est accordée

(1) Grandmoulin, Droit pénal indigène, t. II, p. 230.

par un décret-loi, efface la condamnation, si elle intervient ensuite, et éteint l'action publique, quand elle précède.

Le souverain use très rarement de ces deux actes de clémence, et il serait vraiment dangereux, pour la sécurité publique, qu'il se départît de cette rigueur. La grâce et l'amnistie seraient généralement interprétées comme une marque de faiblesse, et la criminalité prendrait des proportions effrayantes.

C'est qu'en Égypte, la civilisation n'a pénétré que les couches supérieures de la population. Les masses profondes d'indigènes sont encore à l'état primitif. Le fellah égyptien de notre époque ne diffère pas beaucoup de ses ancêtres d'il y a un ou deux siècles. Pour se prémunir contre de mauvaises actions de sa part, il faut lui faire peur. Sa conscience est encore trop rudimentaire pour voir dans la clémence du souverain une idée supérieure d'humanité, un beau scrupule de justice. Pour lui, pardonner c'est faiblir. On s'aperçoit même — et ceci est plus grave — que le système judiciaire égyptien, modelé sur ceux des codes européens, est terriblement en avance sur l'état social de ces classes inférieures, pour lesquelles il faudrait une justice sévère, presque brutale, sans atténuations ni lenteurs.

D'ailleurs, en 1884, le Gouvernement khédivial avait si bien remarqué cette avance des codes égyptiens, nouvellement élaborés, sur les masses, qu'il

établit dans les provinces des commissions de brigandages et écarta la procédure ordinaire. Ces commissions fonctionnèrent jusqu'en 1889. Et de nos jours, une loi exceptionnelle, dite de la relégation, n'a pas d'autre but que d'arrêter le flot montant de la criminalité, en dehors des moyens indiqués dans les codes.

On conçoit, après ces quelques considérations, combien le droit de grâce et d'amnistie, en s'exerçant aussi fréquemment qu'en Europe, pourrait engendrer d'inconvénients graves, et c'est pourquoi l'appel à la clémence du Souverain, quand une condamnation est devenue irrévocable, est un simple acte de procédure que, par acquit de conscience, l'avocat du condamné accomplit avec la certitude de ne pas aboutir non seulement à la remise totale ou partielle, mais même à une commutation de la peine prononcée par les tribunaux.

IV

L'Egypte, nous l'avons assez démontré, jouit d'une personnalité politique distincte de l'Empire Ottoman. Cette personnalité est représentée par le Khédive qui préside aux cérémonies officielles et à toutes les relations extérieures.

Jamais Khédive ne s'est acquitté de ce rôle avec autant d'éclat qu'Ismaïl, qui fut un des princes les plus représentatifs de l'Orient. Ce fut lui qui imprima à la Cour khédiviale ce cachet, qu'on lui

remarque encore, de haute distinction et de grandeur imposante, dignes des cours européennes.

Le souverain a ses jours solennels de réception, annoncés d'avance au *Journal Officiel*, où défilent en grande tenue, dans la salle des fêtes, les princes de la famille khédiviale, les membres du corps diplomatique et consulaire, les hauts fonctionnaires civils et militaires, les chefs de toutes les communautés religieuses, les notabilités européennes et indigènes.

Non seulement il préside aux cérémonies officielles, auxquelles, en sa qualité de chef de l'Etat, il donne toute leur signification et leur valeur, mais encore il ne refuse pas d'assister parfois à des solennités ayant un caractère privé, et d'apporter par sa présence, à des inaugurations d'écoles d'arts et métiers, à des fondations pieuses, à des concours d'aviation ou autres, le témoignage de sa haute sympathie. En un mot, il vit au milieu de son peuple, participe à ses fêtes et le fait participer aux siennes, et l'on sent, à son geste, à son verbe, qu'il est la personnification vivante de l'Egypte, dont il incarne les aspirations.

Quant aux relations extérieures qui lui sont permises par les firmans constitutifs du Khédivat, nous aurons à en déterminer le caractère et l'étendue; mais qu'il nous suffise de dire ici, abstraction faite bien entendu de l'occupation, qui est un état de fait et non de droit, que ces relations sont toutes dirigées par lui; qu'entre sa volonté

et celle des puissances étrangères, l'organisation politique du pays n'en interpose aucune. Seulement, dans ces relations avec les puissances, le Khédive délègue ses pouvoirs à son ministre des Affaires étrangères, dont la signature au bas des traités et conventions engage le Gouvernement. C'est par l'entremise de ce ministre que les consuls généraux et agents diplomatiques présentent au Khédive, auprès duquel ils sont accrédités, leurs lettres de créances ; c'est ce ministre aussi qui négocie avec eux les traités de commerce, les règlements douaniers, les règlements de police, les questions de nationalité ; lui qui, dans les divers congrès scientifiques, économiques, sanitaires, désigne les délégués du Gouvernement khédivial ; lui, enfin, qui reçoit, pour leur donner la suite qu'elles comportent, communication des décisions prises par le Conseil sanitaire, maritime et quarantenaire sur les mesures à prendre en vue de prévenir l'introduction en Egypte des maladies épidémiques.

Mais, quelle que soit l'étendue des attributions conférées aux divers ministères, quelle que soit notamment l'initiative du ministère des Affaires étrangères, toute autorité émane du Khédive, qui en délègue l'exercice. Lui seul concentre entre ses mains tous les pouvoirs, et il lui sied de prononcer ce mot historique qui résume ses prérogatives : « l'Etat, c'est moi ! »

TROISIÈME PARTIE

LE KHÉDIVAT DANS SES RAPPORTS AVEC LES PUISSANCES

Nous venons de voir le Khédive à l'œuvre : il promulgue des lois, administre la justice, dirige en maître les affaires intérieures de son pays.

Dans cette troisième partie, nous nous proposons d'étudier ses rapports avec les puissances.

Le temps n'est plus où chaque souveraineté, enfermée dans les limites de son territoire, s'isolait du reste du monde. Aujourd'hui, le progrès économique d'un pays se mesure à l'importance de ses relations extérieures, et l'Egypte n'est devenue un grand pays qu'en développant ses rapports avec tous les peuples.

Ce sont ces rapports que nous nous proposons d'examiner, en les envisageant au triple point de vue des conventions internationales, du droit de légation et du régime capitulaire.

CHAPITRE PREMIER

LES CONVENTIONS AVEC LES PUISSANCES

L'autonomie commerciale de l'Egypte se réalise sous le règne d'Ismaïl : firmans de 1867 et 1873. — Pourquoi les puissances s'abstinrent d'abord de traiter. — Les conventions actuelles et leur caractère égyptien. — Quelques détails sur ces conventions. — La question des emprunts.

En faisant rentrer l'Egypte dans l'hégémonie turque, la Conférence de Londres avait, au point de vue des relations extérieures, solidarisé les intérêts de ce pays avec les intérêts généraux de la Turquie. « Tous les traités et toutes les lois de l'Empire Ottoman, disait-elle, s'appliqueront à l'Egypte comme à toute autre partie de l'Empire. » Et le memorandum de la Conférence, commentant cette disposition, s'exprimait ainsi : « Il est stipulé que tous les traités et toutes les lois de l'Empire Ottoman, actuels et futurs, s'appliqueront au Pachalik d'Egypte, aussi bien qu'à toute autre province de l'Empire Ottoman. Cette condition, que les quatre Cours considèrent comme indispensable, forme à leurs yeux un des liens les

plus solides pour rattacher l'Egypte à la Turquie comme partie intégrante de l'Empire. »

Ainsi la Porte, en traitant avec les puissances, traitait implicitement pour toutes les contrées soumises à sa souveraineté ou rattachées à elle par le lien de la vassalité, comme l'Egypte. Les Gouvernements étrangers ne pouvaient directementconclure avec ce dernier pays aucune convention.

Mais cette absorption de la personnalité internationale de l'Egypte dans celle de la Turquie constituait un régime défavorable et ne pouvait durer longtemps. L'autonomie administrative devait entraîner l'autonomie économique et commerciale. Ce résultat se réalisa sous le règne d'Ismaïl.

Tout d'abord, un firman de 1867 dispose que « le Khédive a toute autorisation de conclure avec les agents étrangers des conventions spéciales aux douanes, à la police des sujets étrangers, au transit et à la direction des Postes. Seulement, ces conventions ne pourront, en aucune façon, être promulguées sous forme de traités ou de conventions politiques. »

En 1873, un nouveau firman, tout en rappelant ce privilège, lui donne encore plus d'ampleur : Le Khédive « est autorisé à renouveler et à contracter, sans porte ratteinte aux traités politiques de Ma Sublime Porte, des conventions avec les agents des puissances étrangères, pour les

douanes et le commerce et pour toutes les relations qui concernent les étrangers et toutes les affaires intérieures et autres du pays, et cela dans le but de développer le commerce et l'industrie et de régler la police des étrangers, ainsi que leur situation et tous leurs rapports avec le Gouvernement et la population. »

Dans l'intervalle de ces deux firmans, le Khédive ne paraît pas avoir songé à entrer en relations directes avec les puissances, et à affirmer ainsi la personnalité externe de son pays, personnalité qui se dégageait alors pour la première fois. Mais, le 30 mars 1874, le Gouvernement egyptien adressa aux puissances une circulaire, par laquelle il attira leur attention sur les droits que lui conférait le firman de 1873. Elles ne montrèrent aucun empressement à répondre à l'invitation qui leur était faite de conclure des conventions douanières, Satisfaites du régime commercial ottoman appliqué en Egypte, elles ne jugeaient pas opportun d'entamer des négociations avec ce pays, en vue d'établir de nouveaux arrangements. Et après les événements de 1882, une raison d'ordre politique vint se joindre à des considérations économiques, pour justifier cette abstention : la plupart des puissances ne voulaient pas traiter avec l'Egypte, tant que celle-ci était occupée par l'Angleterre.

La Grèce fut la première à répondre à l'invitation de l'Egypte, en concluant avec elle, en 1884,

une convention commerciale. Cette convention fut renouvelée en 1895, puis en 1906.

L'exemple de la Grèce fut bientôt suivi par les diverses puissances étrangères. Aujourd'hui, les Etats qui ont signé avec le Gouvernement khédivial une convention commerciale ou un protocole d'adhésion à son règlement douanier sont : l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, l'Espagne, les Etats-Unis d'Amérique, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, la Russie, la Roumanie et la Suède.

Le Danemark entame, en ce moment, des négociations avec l'Egypte, et, en attendant qu'elles aient abouti, il est traité, au point de vue commercial, d'après le réglement douanier turc de 1863, comme l'étaient la France et la Russie avant leurs conventions.

Sans capitulations avec la Turquie, ni convention avec l'Egypte, le Monténégro jouissait, en fait, d'une situation privilégiée : il était considéré comme bénéficiant de la protection de la Russie, et les Monténégrins étaient traités, au point de vue douanier, comme des ressortissants russes. Cette situation a été modifiée, il y a quelques mois. Les Monténégrins sont assimilés à des sujets locaux. D'autre part, en attendant qu'il ait traité avec l'Égypte, le Monténégro a obtenu provisoirement du Gouvernement khédivial le traitement de la nation la plus favorisée pour son commerce.

Enfin, les Bulgares et les Serbes, comme les ressortissants de tous autres pays n'ayant ni capi-

tulations ni conventions, sont traités, au point de vue douanier, à l'instar des sujets locaux, par application du grand principe de la souveraineté territoriale. Les Brésiliens devraient, à la rigueur, rentrer dans cette catégorie, mais, en fait, ils ont toujours été assimilés aux sujets des puissances ayant un traité avec la Turquie. Il est vrai qu'en 1858, le Brésil avait conclu avec la Sublime Porte un traité de commerce et d'amitié ; mais l'on ignore si ce traité est toujours en vigueur. La question est, d'ailleurs, sans grand intérêt pratique, car les importations brésiliennes, qui consistent en café, arrivant généralement par le Havre, Hambourg et Trieste, sont traitées comme marchandises françaises, allemandes ou autrichiennes.

La question se pose de savoir si le Khédive n'a conclu des conventions avec les puissances qu'en qualité de représentant du sultan. Dans ce cas, le régime commercial égyptien ne serait qu'un régime commercial ottoman, et il en résulterait les conséquences suivantes : tout d'abord, la clause de la nation la plus favorisée, contenue dans les traités de commerce avec la Turquie, s'interprèterait en ce sens que les pays étrangers, qui n'auraient pas directement traité avec l'Égypte, auraient pu réclamer dans cette contrée le bénéfice du régime égyptien, s'ils l'avaient jugé plus favorable que le régime ottoman. D'autre part, il leur aurait été loisible, s'ils avaient traité à la fois avec l'Egypte et la Turquie, d'invoquer, sur le territoire

égyptien, celles des stipulations ottomanes qui, sur certains points particuliers, leur eussent paru plus avantageuses que les dispositions des conventions égyptiennes sur les mêmes questions. Ce sont là des résultats manifestement inadmissibles. Sans doute, c'est avec l'autorisation du sultan que le Khédive conclut des conventions, mais il agit de son chef, en vertu d'un droit propre, et non pas à titre de simple mandataire. « Les conventions commerciales égyptiennes ne sont donc pas des conventions commerciales ottomanes ; ce sont des conventions commerciales égyptiennes et rien qu'égyptiennes, et le régime qu'elles organisent est proprement et uniquement un régime égyptien. » (1)

Selon l'avis des avocats de la Couronne d'Angleterre consultés en 1890 (2), l'Egypte, par les firmans de 1873 et 1879, a acquis, dans les limites où la Porte pouvait l'accorder, sa liberté d'action en matière commerciale, et le sultan s'est dessaisi à l'avenir de tout droit de contracter pour l'Egypte en pareille matière. Il s'ensuit qu'aucun traité avec la Porte, conclu postérieurement à 1873, n'est opposable en Egypte, dont l'autonomie commerciale et économique est établie d'une façon définitive. Si une puissance n'a pas traité avec la

(1) G. Pélissié du Rausas, *op. cit.*, t. II, p. 193.

(2) Lettre de Lord Salisbury à Lord Cromer, du 29 juillet 1890.

Sublime Porte, l'Egypte exerce à son égard un droit absolu de réglementation ; si elle a, avec la Turquie, un traité en cours, elle pourra se prévaloir en Egypte des dispositions de ce traité, mais seulement jusqu'à son expiration, après laquelle le Khédive reprend envers elle sa pleine liberté d'action, sans qu'elle puisse invoquer le bénéfice d'une nouvelle convention qu'elle aurait pu conclure avec la Porte ottomane seule (1).

Pour s'assurer qu'à la faveur de conventions ayant un caractère commercial ou économique, le Khédive ne conclurait pas aussi des traités politiques, le sultan avait inséré, dans le firman d'investiture de Tewfik Pacha, en 1879, cette clause, reproduite textuellement dans le firman du Khédive actuel : « Ces conventions seront communiquées à Notre Sublime Porte avant leur promulgation par le Khédive. »

Si cette clause était observée à la lettre, elle établirait un lien de subordination de l'Egypte envers la Turquie, qui paralyserait la liberté d'action du Gouvernement khédivial. Mais, dans une note adressée aux ambassadeurs de France et de Grande-Bretagne, le 27 juillet 1879, la Porte tempéra cette condition dans les termes suivants : « Cette clause exclut toute obligation de la part

(1) Avis exprimé par M. Rocca-Serra, Conseiller khédivial, dans une note adressée au Conseiller financier.

du Khédive d'obtenir la sanction ou l'autorisation du sultan, pour promulguer ou mettre en pratique lesdites conventions. Toutefois, la Sublime Porte se réserve le droit de refuser de connaître ou de sanctionner lesdites conventions, et doit toujours être à temps pour le faire, si elles portaient atteinte aux traités politiques de la Sublime Porte, ou à ses droits souverains sur ce pays. » Par conséquent, aucune sanction impériale n'est requise pour une convention de commerce ou de douane.

Faisons maintenant sur ces conventions quelques réflexions générales.

Toutes les conventions commerciales conclues par l'Egypte avec les puissances renferment la clause de la nation la plus favorisée, qui a pour effet d'assurer l'uniformité du régime. Mais, en dépit de cette clause, le Gouvernement égyptien s'est réservé le droit de contracter avec la Turquie des arrangements spéciaux, dont ne pourrait bénéficier aucune puissance.

Chaque convention se compose de deux catégories d'instruments diplomatiques. La première comprend la convention commerciale proprement dite, divisée en articles ; la seconde, plusieurs documents de nature diverse, qui complètent et expliquent la convention, participent de sa nature contractuelle et ont la même force obligatoire qu'elle. Le plus important de ces documents annexés à la convention est le règlement douanier en 42 articles.

Dans chaque convention est affirmé le principe de la pleine et entière liberté de commerce et de navigation entre les parties contractantes. Les bâtiments de mer et les ressortissants des nations étrangères sont traités aussi favorablement que les bâtiments et les ressortissants étrangers eux-mêmes. L'Egypte s'interdit de fermer aucun de ses ports au commerce étranger ; elle y donne libre accès sur son territoire, et, comme elle n'a pas d'industrie locale à protéger, elle assure à l'importation étrangère, en principe du moins, une liberté illimitée. Même au point de vue des taxes spéciales et accessoires, les marchandises étrangères et les commerçants étrangers sont traités aussi favorablement que les marchandises et les commerçants égyptiens. Il n'est exigé aucun droit de transit sur les articles qui traversent le territoire de l'Egypte, à destination d'autres pays.

Le bénéfice de la franchise douanière est assuré aux membres du corps diplomatique et consulaire, aux maisons religieuses, aux établissements de bienfaisance et d'éducation. Et pour marquer sa faveur pour tout ce qui sert à développer l'instruction, le Gouvernement khédivial exonère des droits de douane les livres et imprimés quels qu'ils soient.

Quant à la contrebande, l'Egypte, à la différence des pays de pleine souveraineté, qui règlent, comme bon leur semble et sans se concerter au préalable avec les Etats étrangers, les mesures propres à la réprimer ou à la prévenir, a dû pré-

voir la matière dans ses conventions avec les puissances et la réglementer d'accord avec elles. C'est que « les capitulations, telles du moins qu'elles sont traditionnellement intérprétées en Egypte, s'opposant à ce que les lois égyptiennes soient directement et de plein droit applicables aux étrangers, toute règlementation de la contrebande émanée du Gouvernement égyptien seul serait sans effet à l'égard des étrangers... » (1)

D'ailleurs, les conventions n'assimilent pas, au point de vue de la contrebande, les étrangers aux nationaux. Tandis que la confiscation et l'amende seules s'appliquent aux premiers, les autres, en cas d'insolvabilité, sont, en outre, contraignables par corps. Cette différence de traitement produit parfois cette étrange conséquence, que, lorsqu'un Egyptien et un Européen sont impliqués dans une même affaire de contrebande, de hachiche par exemple, et qu'ils sont l'un et l'autre insolvables, le premier est conduit à la prison, tandis que le second se dirige librement vers le bar ou la taverne où l'attendent ses camarades.

L'amende que prononce la Commission douanière en matière de contrebande de hachiche atteint parfois un chiffre assez élevé. Comme elle est de dix Livres égyptiennes par kilo de hachiche saisi, on se rend compte de l'importance de la somme à laquelle un contrebandier peut être con-

---

(1) G. Pélissié du Rausas, *op. cit.*, t. II, p. 217.

damné. En cas de récidive, l'amende est triplée, et si le prévenu a des biens, c'est à une ruine complète qu'il se trouve réduit. Cependant, il est loisible à la personne condamnée de se pourvoir contre la décision qui le frappe, devant les tribunaux, dans les quinze jours de la notification faite de cette décision à l'autorité consulaire ou autre dont il relève.

Les conventions que le Khédive a le droit de conclure avec les puissances étrangères n'ont pas seulement pour objet le commerce et les douanes. Les firmans n'écartent du domaine de ces conventions que les matières ayant un caractère politique. C'est pourquoi l'Egypte a pu donner son adhésion propre au traité de Berne qui, en 1874, a établi l'Union postale, et à tous les traités subséquents de l'Union. C'est pourquoi aussi elle a pris part à divers congrès scientifiques, économiques, sanitaires, entre autres à la Conférence, tenue à Rome en 1905, pour la création d'un Institut international d'agriculture, et à la Conférence sanitaire tenue en 1911 à Paris.

Cependant, à deux reprises, le Khédive, dépassant la limite de ses pouvoirs, a conclu des arrangements d'un caractère politique bien prononcé : en 1884, avec l'Abyssinie et l'Angleterre (1) ; en 1899, avec cette dernière puissance, concernant l'administration du Soudan.

---

(1) Documents officiels, octobre 1884.

Ni dans l'un, ni dans l'autre cas, la Turquie n'a protesté, bien qu'elle fût en droit de le faire, alors qu'autrefois elle s'était montrée si jalouse des rapports directs d'Ismaïl avec l'Europe, à l'occasion du Canal de Suez, qu'elle alla jusqu'à lui contester le droit d'inviter personnellement les souverains étrangers aux fêtes de l'inauguration. L'émancipation de l'Egypte dans le domaine de la politique extérieure ne s'accomplit-elle pas peu à peu ? Le lien de vassalité qui rattache le Khédivat à la Sublime Porte ne devient-il pas d'année en année plus ténu ? C'est ce que nous examinerons plus loin dans la quatrième partie de cet ouvrage, où nous aurons à étudier, d'une façon spéciale, la situation réelle de l'Egypte vis-à-vis de la Sublime Porte.

A la question des conventions avec les pays étrangers, on peut rattacher celle des emprunts.

Le Khédive Ismaïl avait, nous l'avons déjà vu, obtenu, par le firman de 1873, « pleine faculté de contracter sans autorisation, au nom du Gouvernement égyptien, tout emprunt à l'étranger », toutes les fois qu'il l'aurait jugé nécessaire. Puis, à la suite de graves abus dont cette faculté avait été l'occasion, la Sublime Porte retira, par son firman du 7 août 1879, adressé à Tewfik, le droit de contracter des emprunts, sauf pour ce qui concernait exclusivement le règlement de la situation financière actuelle, et, dans ce dernier cas, le Khédive aurait à se mettre d'accord avec ses créanciers,

ou les délégués chargés par eux officiellement de leurs intérêts. Le firman d'investiture de notre Khédive actuel reproduit à cet égard les termes mêmes du firman de 1879.

Il nous paraît résulter de ces documents que tout traité ou convention ayant pour objet un emprunt quelconque devrait, au préalable, obtenir la sanction de la Sublime Porte.

On soutient énergiquement la négative, en faisant observer que, par son firman de 1872, le Sultan avait dispensé pour toujours le Khédive de demander son autorisation, et qu'en limitant plus tard cette faculté d'emprunter, une pareille restriction ne procédait pas de lui, mais bien des puissances directement intéressées à la restauration des finances égyptiennes, si gravement compromises par la mauvaise administration d'Ismaïl. Or, dit-on, les puissances ont accepté le décret khédivial de novembre 1904, qui affranchit désormais le Gouvernement égyptien de l'obligation de recourir à l'approbation de la Caisse de la Dette, toutes les fois qu'il jugerait utile de contracter un emprunt, et, par suite, l'Egypte a repris sa pleine liberté d'action. Elle ne relève dorénavant que d'elle-même en matière financière, aussi bien qu'en matière économique et commerciale.

Tel n'est pas notre sentiment. Les termes des firmans que nous venons de rappeler sont clairs : « Le Khédive aura la disposition complète et entière des affaires financières du pays, *mais il n'aura pas le droit de contracter des emprunts*, sauf pour ce

qui concerne exclusivement le règlement de la situation financière présente, et sera parfaitement d'accord avec ses présents créanciers ou les délégués chargés officiellement de leurs intérêts. »

La faculté d'emprunter n'avait été maintenue au Khédive que pour régler la situation financière existant en 1879, et elle était subordonnée à l'approbation des puissances représentées par la Caisse de la Dette publique. Mais, tant qu'il ne s'agissait pas de cette situation, il n'entrait nullement dans l'intention de la Sublime Porte de maintenir, au profit du Khédive, le droit illimité de contracter des emprunts, conféré par le firman de 1872. Ce droit a été révoqué à la suite d'abus commis, et les firmans de 1879 et de 1892, bien qu'ils fussent, sous ce rapport, dictés par les puissances, sont aussi généraux que possible.

D'ailleurs, en 1885, l'Egypte, obligée de contracter un nouvel emprunt, pour faire face aux charges que la rébellion d'Arabi et les événements de 1882 avaient fait peser sur le Trésor, eut bien recours, au préalable, à l'autorisation formelle du Sultan. Cet emprunt ayant été insuffisant, le Gouvernement khédivial en contracta un autre en 1888, et, comme la première fois, il s'y fit d'abord autoriser par la Porte.

Ces autorisations ne sont-elles pas assez significatives et ne prouvent-elles pas la justesse de notre thèse ? Les partisans de l'opinion contraire les justifient par des motifs de simple convenance à l'égard de la Turquie.

CHAPITRE II

DU DROIT DE LÉGATION

L'Egypte ne jouit que du droit de légation passive. — Projet de Lord Dufferin. — Le Haut-Commissariat Ottoman. — Relations des agents diplomatiques et consulaires avec le Khédivat.

Suivant une définition courante, le droit de légation est celui qui appartient à un Etat d'envoyer ou de recevoir des agents diplomatiques. Le droit d'envoyer des agents diplomatiques s'appelle plus particulièrement droit de légation active ; celui d'en recevoir, droit de légation passive.

Le droit de légation absolu, qui comprend l'un et l'autre, n'appartient qu'aux États indépendants, dont la souveraineté, aussi complète à l'extérieur qu'à l'intérieur, ne souffre aucune restriction.

L'Égypte ne jouit certainement pas du droit de légation active : la Turquie, sa suzeraine, la représente près des Cours étrangères par ses ambassadeurs et ses consuls, qui prennent en main la protection des Égyptiens aussi bien que

des sujets ottomans. Chacun des firmans d'investiture considère, en effet, les habitants de l'Égypte comme étant les sujets de la Porte, « ne devant comme tels subir en aucun temps la moindre oppression, ni acte arbitraire ». C'est pourquoi la Convention de Venise, intervenue, le 30 janvier 1892, entre quatorze puissances, pour réformer le système sanitaire, maritime et quarantenaire de l'Égypte, ne porte que la signature de la Turquie. C'est pourquoi aussi cette signature remplaça celle du Khédive lors de la Conférence internationale antiesclavagiste de Bruxelles, en 1890.

Il existe bien, en Égypte, une loi sur l'indigénat, qui établit une distinction entre les Ottomans proprement dits et les Égyptiens. Ces derniers seuls ont accès aux fonctions publiques, sont électeurs et éligibles et doivent le service militaire. Mais ce n'est là qu'une différence d'ordre purement local. Au point de vue externe, la nationalité égyptienne n'a pas d'existence propre ; elle se confond avec la nationalité ottomane et a droit à la même protection de la part des représentants attitrés de la Turquie.

Dans son rapport de 1883, Lord Dufferin, s'inspirant de l'exemple de la Serbie et de la Roumanie, lorsque ces pays faisaient partie de l'Empire ottoman, proposa de nommer, auprès des principales Cours européennes, des agents ayant un caractère officieux, avec mission de défendre, hors d'Égypte, les intérêts du Gouvernement et des sujets égyptiens. Mais, en 1883, l'Égypte sortait

d'une crise qui avait amoindri son prestige, et, avant de songer à lui reconnaître une sorte de personnalité politique, il importait d'y établir l'ordre et de réorganiser son administration intérieure.

Dépourvue du droit de légation active, l'Egypte jouit largement du droit de légation passive, qui consiste à recevoir des agents diplomatiques. Mais, afin d'affirmer la dépendance du Khédivat par rapport à la Porte ottomane, celle-ci délivre, au préalable, aux représentants des États étrangers un bérat ou exequatur qui leur permet d'entrer officiellement en fonctions.

Dans leurs rapports avec le Khédive, les représentants des puissances étrangères se comportent comme à l'égard d'un véritable souverain ; ils traitent directement avec lui, dans la limite des pouvoirs qu'ils ont reçus de leurs gouvernements, et n'ont point de relations avec la Turquie. Celle-ci entretient, il est vrai, un Haut Commissaire ottoman, mais il est certain que ce fonctionnaire turc n'a pas le caractère officiel d'un représentant de la Porte. Lord Cromer disait : « J'ai toujours regardé le Khédive comme le seul représentant légal du sultan en Égypte, et j'ai toujours refusé de reconnaître les prétentions de Moukhtar Pacha d'agir en cette qualité. »

D'ailleurs, l'origine du Haut Commissariat ottoman en Égypte est fort simple. Il avait été un moment question, en 1886, en Angleterre, d'éva-

cuer l'Égypte. Une convention du 24 octobre de la même année, signée par Sir H. D. Wolff, envoyé extraordinaire britannique à Constantinople, et par le ministre ottoman des Affaires étrangères, avait décidé l'envoi en Égypte de deux Hauts Commissaires, l'un anglais, l'autre ottoman, en vue de préparer un projet d'arrangement relatif à l'évacuation. Ces deux commissaires furent respectivement Sir H. D. Wolff et le maréchal Moukhtar Pacha. Les négociations entre la Turquie et l'Angleterre n'ayant pas abouti, Sir H. D. Wolff quitta l'Égypte, et Moukhtar Pacha y resta. Questionné sur la permanence de l'ancien Haut Commissaire ottoman, le ministre d'Angleterre déclara aux Communes, le 25 juillet 1887, que Moukhtar Pacha était un haut officier turc et qu'on ne pouvait pas l'empêcher d'habiter l'Égypte (1).

En arrivant en Egypte, chaque agent diplomatique en fait la notification au ministère des Affaires étrangères, auquel il remet d'abord ses lettres de créance, avant de les présenter au chef de l'Etat. La présentation de ces lettres au Khédive se fait en audience solennelle, suivant un cérémonial auquel les usages de la Cour donnent beaucoup d'éclat. La réception de Lord Kitchener, nouveau ministre d'Angleterre, a été particulièrement brillante. En présentant, en septembre dernier, ses lettres de créance au Souverain, Lord

(1) V. journal *Le Progrès* du 8 novembre 1911.

Kitchener a prononcé, en français, un petit discours de circonstance, que nous croyons intéressant de reproduire, parce qu'il fait saisir, pour ainsi dire sur le vif, le caractère très respectueux des rapports des agents diplomatiques avec le Khédive, et montre, une fois de plus, que, dans ces rapports, il est fait abstraction complète du lien de vassalité qui unit le Khédivat à la Sublime Porte :

« Monseigneur,

« Le Roi, mon Auguste Maître, me charge, en « remettant, entre les mains de Votre Altesse, ces « lettres de créance, de les faire accompagner par « l'expression de Sa plus haute estime pour la « personne de Votre Altesse et des vœux très « sincères pour le bien-être de l'Egypte.

« Je n'ai pas besoin d'ajouter que les sentiments « du Roi, mon Maître, à l'égard de Votre Altesse « et de l'Égypte, sont aussi ceux de son représen- « tant. Fier de la mission dont le Roi a bien voulu « m'honorer, et heureux de renouveler les bons « souvenirs que j'ai toujours gardés de ce pays, « je me plais tout particulièrement à la perspec- « tive d'être appelé à maintenir la vive sympathie « qui a animé mon prédécesseur dans ses rela- « tions avec Votre Altesse. J'ose espérer que cette « sympathie, se joignant à une amitié de longue « date pour l'Égypte, me facilitera la tâche que « j'ai à cœur, celle de veiller, dans la mesure de

« mes moyens et avec l'approbation et l'appui de « Votre Altesse, à la prospérité de l'Égypte.

« Pendant les seize ans que j'y ai déjà passés, « j'ai pu constater avec un profond plaisir les « étapes progressives traversées par un pays « auquel je m'attache par les liens d'une affection « profonde. Revenu en ce pays, je ferai en sorte « que mes vœux et mes efforts tendent au main- « tien et au développement de ce progrès.

« Qu'il me soit donc permis, en réitérant à « Votre Altesse les sentiments de mon Auguste « Souverain, de m'y associer respectueusement « et d'assurer Votre Altesse de mon dévouement « aux intérêts de Sa Personne et de son peuple. »

Non seulement les agents diplomatiques, mais encore les simples consuls jouissent, en Égypte, d'une grande considération, et, comme en Turquie, ils sont les représentants et les agents effectifs de la souveraineté de l'Etat qui les a désignés. Leur situation, vis-à-vis de l'Etat égyptien, est exceptionnelle, surtout lorsqu'ils appartiennent aux pays qui ont conclu des capitulations avec la Porte. En effet, dans ce dernier cas, ils usent envers leurs administrés, sous réserve des restrictions apportées à leur pouvoir par l'institution des tribunaux de la Réforme, de divers attributs de la souveraineté, et, loin d'entraver leur mission, le Gouvernement khédivial leur prête tout son concours.

Des relations pleines de tact et de courtoisie qu'il entretient avec les consuls, le Gouvernement égyptien retire un bénéfice immense, car c'est en se mettant d'accord avec eux qu'il parvient à aplanir les difficultés auxquelles donne lieu l'administration d'un grand pays, où tant de nationalités diverses se croisent, où tant d'intérêts différents s'entrechoquent. Si le Khédive ne peut gouverner par lui-même les ressortissants étrangers, qui échappent souvent à l'action de la loi égyptienne, il y parvient indirectement par une collaboration active et intelligente des consuls.

Et puis, tous ces représentants des puissances, agents diplomatiques ou consuls, attentifs au progrès social et économique de l'Egypte, renseignent leurs Gouvernements sur la situation du pays, et c'est souvent grâce à la confiance qu'inspirent leurs rapports, que les capitaux européens affluent dans la vallée du Nil, que le commerce européen s'y ouvre des débouchés.

Bien plus, tout ce régime des conventions douanières et commerciales conclues avec les divers pays, l'Egypte en est redevable à ses bonnes relations avec les agents diplomatiques et consuls généraux. Ce sont eux, en effet, qui ont arrêté, de concert avec le Gouvernement égyptien, les articles de ces conventions et qui les ont fait accepter de leurs Gouvernements respectifs. Pour ne citer qu'un nom illustre entre tant d'autres, c'est à l'intelligente initiative de M. de Cogordan,

ancien ministre de France au Caire, qu'est due la Convention franco-égyptienne, ratifiée par le Parlement de la République en 1904.

Concluons, pour terminer ce chapitre, que l'Egypte use habilement de son droit de légation passive et qu'elle sait en tirer plus de profit que la Turquie elle-même, à laquelle, sur ce point comme sur tant d'autres, elle pourrait servir de modèle. Le jour prochain où le Gouvernement khédivial demandera à s'affranchir du régime suranné des capitulations, c'est parmi les agents diplomatiques, dont il aura su gagner la confiance, qu'il trouvera les meilleurs défenseurs de ses intérêts. Et quand elles auront disparu de l'Egypte, les capitulations continueront à peser sur l'Empire ottoman, qui n'aura pas su s'en défaire.

CHAPITRE III

DU RÉGIME CAPITULAIRE

I. Modifications que la coutume a fait subir aux capitulations en Egypte.
II. Comment l'immunité de juridiction a entraîné l'immunité de législation.
III. Un mot d'histoire. — Appréciation des capitulations en Egypte : l'opinion anglaise, égyptienne et européenne.

Les rapports du Khédivat avec les puissances trouvent leur expression dans les conventions commerciales et douanières, et dans l'exercice du droit de légation passive. Mais, l'étude de ces rapports demeurerait incomplète, si l'on négligeait l'examen, tout au moins sommaire, au point de vue égyptien, du régime des capitulations.

On sait que cette dénomination sert à désigner tous les traités intervenus entre la Porte et la plupart des Etats chrétiens de l'Europe et de l'Amérique, en vue de régler la condition des ressortissants de ces Etats dans l'Empire ottoman. Sauf sur certains points d'ordre politique, les capitulations organisent un régime uniforme, dont les traits saillants sont la liberté d'établisse-

ment et de circulation, la liberté individuelle, la liberté religieuse, la liberté commerciale, l'inviolabilité du domicile, et, dans une large mesure, la soustraction de l'étranger à l'action de la loi ottomane.

Appliquées dans toute l'étendue de l'Empire ottoman, les capitulations ne pouvaient manquer de l'être en Egypte. Mais, sous l'influence des usages locaux, elles ont fini par constituer dans ce dernier pays un régime différent de celui qui est établi dans les autres parties de l'Empire. Il est intéressant de relever les divergences qui séparent les deux régimes, d'abord quant à certaines libertés garanties, ensuite quant à l'immunité de juridiction.

I

Toutes les capitulations consacrent, en termes formels, au profit des ressortissants des Etats qui bénéficient de leur régime, la liberté d'établissement et de circulation sur le territoire ottoman. Les étrangers ont la faculté de se fixer où il leur convient dans l'Empire et d'y voyager sans entraves de la part des autorités turques (1). Une condition est mise, cependant, à cette liberté : l'accès du territoire n'est autorisé qu'aux personnes munies d'un passeport, et la circulation est

(1) Art. 1 et 3 de la Capitulation de 1535.

subordonnée à la délivrance faite par les autorités ottomanes d'un permis ou teskéré (1).

Le passeport doit, à l'arrivée, être remis au service des passeports, qui, après s'être assuré de sa régularité, le transmet au consulat dont l'étranger relève, et d'où celui-ci le retire. Un permis de séjour est, en outre, nécessaire, si l'étranger veut demeurer dans la localité où il se trouve. En quittant le territoire turc, l'intéressé doit faire viser son passeport sous peine de voir son départ empêché par la police ottomane (2).

Quant au teskéré, indispensable à tout étranger qui veut voyager dans l'intérieur de l'Empire et qui est délivré par le bureau des passeports, soit à Constantinople, soit au chef-lieu de chaque vilayet, il n'est accordé qu'aux personnes contre lesquelles il n'existe aucune poursuite ni condamnation judiciaire. Tout individu non muni d'un teskéré est passible d'une amende de deux Livres turques (3).

Le passeport et le teskéré ne sont, d'ailleurs, valables que pour un an.

Eh bien ! ces restrictions à la liberté d'établissement et de circulation n'existent plus en Egypte. Nous avons, il est vrai, un bureau de passeports, mais son rôle consiste principalement, soit à déli-

---

(1) Art. 63 de la Capitulation française de 1740.

(2) Règlements turcs de 1844 et de 1869.

(3) Règlement de 1869, art. 5.

vrer des passeports à tous ceux qui se rendent en Turquie, soit à en exiger de tout sujet local venant de l'étranger ou des pays ottomans (1), et de tout pèlerin s'embarquant pour la Mecque (2). C'est dans des cas extrêmement rares, que le passeport est réclamé à un étranger. Quant à l'usage du teskéré, il y a bien longtemps qu'il a disparu.

L'inviolabilité du domicile, qui consiste dans son inaccessibilité aux agents de l'autorité locale, ne s'applique, en Turquie, qu'à la maison d'habitation et à ses attenances immédiates (3). En Égypte, cette inviolabilité couvre tout bâtiment ou local occupé par l'étranger à un titre quelconque : le bureau du commissionnaire, le magasin du commerçant, le cabinet de l'avocat, l'usine du fabricant, l'atelier du peintre ou du photographe. Dans l'intérêt de sa souveraineté territoriale gravement atteinte, le Gouvernement khédivial avait

---

(1) Arrêté du Ministère de l'Intérieur égyptien, du 26 juin 1895.

(2) Circulaires du Ministère de l'Intérieur.

(3) On lit dans la Capitulation française de 1740, art. 70 : « Les gens de justice et les officiers de ma Sublime Porte, de même que les gens d'épée, ne pourront sans nécessité entrer par la force dans une maison habitée par un Français ; et lorsque le cas le requerra d'y entrer, on en avertira l'ambassadeur et le consul dans les endroits où il y en aura, et l'on se transportera dans l'endroit en question avec les personnes qui auront été commises de leur part, et si quelqu'un contrevient à cette disposition, il sera châtié. »

bien tenté de ramener l'application du principe de l'inviolabilité aux limites raisonnables fixées par les capitulations ; mais les puissances, se prévalant de la coutume qui, dans les rapports internationaux, fonde le droit, protestèrent énergiquement contre toute innovation sur ce point, et firent maintenir l'inviolabilité dans toute son étendue.

Néanmoins, le principe de l'inviolabilité du domicile se trouve formellement écarté par les conventions douanières, dans certains cas, en matière de contrebande. Il résulte, en effet, de la combinaison de ces conventions et du règlement douanier égyptien, que, dans la zone de surveillance terrestre, il est loisible aux agents de l'autorité égyptienne de faire des perquisitions dans l'intérieur des habitations et des magasins, pour y rechercher une marchandise prohibée ou soustraite au paiement des droits de douane, et de la saisir s'il y a lieu. Si la perquisition doit être pratiquée dans un magasin indépendant du domicile ou dans des locaux servant exclusivement d'entrepôt ou de dépôt de marchandises, il suffit qu'un avis préalable de la visite soit donné au propriétaire ou à son représentant. Ce n'est qu'à défaut de ces derniers, qu'il y a lieu de prévenir l'autorité consulaire. S'agit-il, au contraire, de perquisitionner dans une maison d'habitation, un magasin en faisant partie ou y attenant ? Un ordre écrit du directeur de la douane est nécessaire, et la perquisition ne peut être opérée qu'avec

la double assistance d'un fonctionnaire supérieur et d'un délégué du Gouvernorat. De plus, un double de l'ordre de perquisition est envoyé à l'autorité consulaire dont relève le propriétaire ou le locataire intéressé. Mais l'autorité consulaire ne devra occasionner aucun retard à la perquisition, et si, quatre heures après l'avis à elle donné, elle ne s'est pas fait représenter, les agents procèdent à la visite, sans avoir à l'attendre ou à obtenir son acquiescement.

Il est aussi un autre cas où les autorités égyptiennes se passent de l'assistance consulaire. C'est celui où la perquisition doit avoir lieu dans une localité située à plus d'une heure de distance du siège du consulat. Dans ce cas, l'autorité consulaire n'est même pas prévenue, et les agents de la douane procèdent à la perquisition de l'habitation ou du magasin, en présence de deux témoins appartenant, si possible, à la nationalité du propriétaire ou du locataire intéressé.

Cependant, il est enjoint aux autorités égyptiennes, toutes les fois qu'elles opèrent hors de la présence de l'autorité consulaire, de dresser procès-verbal de la perquisition et d'en communiquer, sans délai, copie à cette autorité.

Comme la liberté d'établissement et de circulation, comme l'inviolabilité du domicile, la liberté religieuse est plus largement garantie en Égypte qu'en Turquie. Tandis que dans l'Empire ottoman, aucune église ne peut être construite, ni recons-

truite, ni même réparée, sans une permission expresse de l'autorité publique (1), le Gouvernement khédivial, animé d'un esprit de large tolérance, a, depuis bien longtemps, laissé tomber cette règle en désuétude. Et cette tolérance, par la force des choses, s'est étendue aux fondations d'écoles faites soit par des religieux, soit par des laïques. La liberté religieuse a ainsi engendré la liberté d'enseignement, et le Gouvernement khédivial, avec une générosité qui l'honore, a favorisé sur son territoire l'éclosion d'institutions de toutes sortes. Il n'est pas un pays au monde où la liberté de conscience et celle du culte soient mieux garanties et plus largement accordées.

---

(1) On lit dans la Capitulation de 1740, art. 82 : « Lorsque les endroits, dont les religieux dépendant de la France ont la possession et la jouissance..., auront besoin d'être réparés, pour prévenir la ruine à laquelle ils seraient exposés par la suite du temps, il sera permis d'accorder, à la réquisition de l'ambassadeur de France résidant à ma Porte de félicité, des commandements pour que ces réparations soient faites d'une façon conforme aux tolérances de la justice... Et comme il est arrivé que nos officiers, sous prétexte que l'on avait fait des réparations secrètes dans les susdits lieux, y faisaient plusieurs visites dans l'année et rançonnaient les religieux, nous voulons qu'il ne soit fait qu'une visite par an... »

II

Mohamed Alî avait attiré les Européens en Egypte, demandant ainsi à la vieille civilisation occidentale la régénération de son pays. Ses successeurs immédiats, sauf Abbas, leur continuèrent le même accueil, et Ismaïl était si heureux des progrès accomplis, grâce à leur collaboration, qu'il disait que, désormais, son pays n'était plus en Afrique, mais faisait partie de l'Europe.

Cependant, en s'établissant en Egypte, tous ces étrangers n'y trouvaient pas une organisation judiciaire adaptée aux nécessités internationales du XIX[e] siècle. Des tribunaux, plus que rudimentaires, rendaient la justice entre indigènes et appliquaient principalement le droit musulman qui s'écarte notablement des législations modernes. L'usage s'établit, dès lors, d'assigner le défendeur européen devant la seule juridiction compétente pour le juger, qui n'était autre que la juridiction consulaire. La maxime *actor sequitur forum rei* a été le mode général de règlement, en Egypte, des contestations, soit entre étrangers, soit entre étrangers et indigènes, quelle que fût la nature de la contestation (1).

Cette pratique constituait une dérogation impor-

(1) G. Pélissié du Rausas, *op. cit.*, t. II, p. 245.

tante au régime des capitulations, telles qu'elles étaient appliquées dans l'Empire ottoman, car elle établissait, au profit des étrangers, une immunité de juridiction beaucoup plus étendue que partout ailleurs, tant en matière civile et commerciale qu'en matière criminelle.

Ce résultat était inévitable. Si un Egyptien avait assigné un Européen devant un tribunal local et qu'il eût obtenu contre lui un jugement de condamnation, comment aurait-il pu en poursuivre l'exécution ? Evidemment, avec le concours de l'autorité consulaire de l'étranger condamné, car les capitulations s'opposaient formellement, en vertu de la règle de l'inviolabilité du domicile, à une mainmise de la part du demandeur indigène sur la personne ou les biens de l'étranger. Mais le consul compétent n'aurait pas prêté son concours à l'exécution d'une sentence émanée d'un tribunal religieux musulman, dont il se serait méfié, et il aurait été amené à réexaminer lui-même l'affaire portée à la barre de son tribunal par le demandeur, obligé ainsi d'intenter un nouveau procès. Force était donc, pour éviter des frais et des lenteurs préjudiciables, de porter tout de suite le procès devant le consul compétent, sans recourir, au préalable, à la juridiction musulmane.

Nous avons déjà exposé plus haut les vices d'un pareil système et les abus auxquels il donnait lieu. Il conduisait souvent à un déni de justice.

Ce fut précisément pour remédier à de sérieux

inconvénients que le Gouvernement khédivial institua, avec l'assentiment des puissances, les tribunaux de la Réforme, dont nous connaissons l'organisation et la compétence.

L'œuvre du ministre Nubar demeure cependant inachevée, car les juridictions consulaires n'ont pas perdu toute compétence.

D'autre part, contrairement à la pratique suivie en Turquie, l'Etat égyptien n'a pas, en principe, le pouvoir absolu de légiférer à l'égard de l'étranger. L'immunité de juridiction a entraîné l'immunité de législation, et ce résultat était logique. En effet, à l'époque où l'étranger défendeur ne pouvait être assigné que devant son tribunal consulaire, celui-ci n'appliquait que sa propre loi, et l'usage s'établit peu à peu de ne faire régir les Européens que par les dispositions de leurs codes, en les soustrayant ainsi à l'action de la loi égyptienne. Cet état de fait ne tarda pas, par sa permanence, à constituer un régime spécial à l'Egypte, très favorable aux ressortissants des puissances étrangères. Il fut établi que les lois locales n'obligeaient que les indigènes. L'institution des tribunaux de la Réforme et l'abdication progressive faite de ce privilège de l'immunité législative par les pays d'Europe, ont fini par atténuer considérablement la portée de la règle.

III

En Egypte comme en Turquie, et, sous certains rapports, plus même en Egypte qu'ailleurs, les capitulations ont organisé, au profit des ressortissants des puissances étrangères, un régime exceptionnel. Cette situation privilégiée se justifiait à l'époque lointaine où elle a été établie. Il y a environ quatre siècles, l'immense Empire turc ne connaissait d'autre législation que celle qui découlait du Coran et des écrits de ses commentateurs. La loi se confondait avec la religion, comme au temps de la Rome primitive. Et de même qu'à Rome, les étrangers exclus du culte national ne pouvaient avoir l'avantage d'être régis par la loi romaine, de même aussi, dans les pays musulmans, les étrangers qui professaient une foi différente ne pouvaient être admis à invoquer les dispositions de la loi musulmane. De la différence des religions est née la différence de traitement des musulmans et des non-musulmans, et cette différence de traitement est, historiquement, antérieure aux capitulations, qui n'ont fait que consacrer, sur bien des points, un état de choses déjà établi par la coutume. D'ailleurs, les sultans avaient, dans une certaine mesure, appliqué aux ressortissants des puissances le système qu'ils avaient spontanément adopté à l'égard de leurs propres sujets chrétiens. En effet, Mahomet II,

lors de la prise de Constantinople en 1453, non seulement laissa aux vaincus leurs églises et leurs chefs religieux, mais maintint leur juridiction civile et pénale. Grâce à ce régime, chaque communauté chrétienne conserva son patriarche et son culte, et constitua un groupement doté d'une organisation propre et d'une juridiction séparée, ayant ses immunités et ses privilèges. Autant de rites différents, autant de petites nations en quelque sorte autonomes au sein du vaste Empire musulman.

Mais, aujourd'hui, abstraction faite du statut personnel qui, en Orient, demeure régi par la loi religieuse, le droit s'est sécularisé. Nous avons des codes rédigés par des jurisconsultes européens, sur le modèle de ceux qu'appliquent les juridictions étrangères. L'immunité judiciaire et législative n'apparaît donc plus que comme un anachronisme, comme la survivance injustifiée d'une pratique qui n'est plus conforme aux idées et aux mœurs de notre époque. Les capitulations devraient donc disparaître irrévocablement, d'autant plus qu'elles sont en contradiction flagrante avec le principe de la souveraineté territoriale.

Aussi les critiques, en Egypte, ne manquent-elles pas contre le régime capitulaire, qui a fait son temps. Elles viennent de la part de l'occupation elle-même ; elles viennent encore de la part des Égyptiens.

L'occupation voit d'un mauvais œil l'élément

étranger échapper à son action. Tandis qu'elle domine, sans conteste, toutes les classes de la population égyptienne, elle est obligée de compter avec les colonies européennes et leurs consulats respectifs. Aux tribunaux mixtes, elle reproche de n'être pas toujours étrangers à des influences politiques (1), et elle voudrait qu'une juridiction unique, où prédominât la magistrature anglaise, administrât la justice en toute matière à tous les habitants de l'Égypte, sans distinction de nationalité ; que l'autorité locale promulguât des lois applicables aux Européens comme aux nationaux, sans avoir à demander l'acquiescement ou l'avis des puissances.

Quant aux Égyptiens, leurs récriminations contre les capitulations sont de plus en plus fréquentes et acerbes. Et les occasions viennent souvent leur fournir des arguments contre elles. Qu'un Européen commette un crime, c'est son Gouvernement seul qui a qualité pour le juger et le punir. La victime est parfois un agent de police égyptien, qui est intervenu dans une rixe et qui, pour avoir tenté d'empêcher un meurtre ou des coups, a été mortellement blessé par un Italien ou un Grec. Le meurtrier est arrêté et remis à son autorité consulaire, qui, après instruction de l'affaire, le renvoie dans son pays pour être jugé,

(1) Lord Cromer le disait dans ses rapports annuels.

et l'on n'entend plus parler de lui. Sans doute, en matière civile et commerciale, les tribunaux mixtes ont la plénitude de la compétence, et, grâce à eux, les nationaux, dans leurs contestations journalières avec les étrangers, trouvent une autorité impartiale qui défend leurs droits méconnus ou lésés. Mais, en dépit de tous les services qu'ils ont pu rendre jusqu'ici, ces tribunaux constituent, aux yeux des Égyptiens, une immixtion de la magistrature étrangère dans la justice du pays ; ils apparaissent comme le résultat d'une transaction faite par le Khédivat avec les puissances qui ont bien voulu dépouiller leurs consulats d'une partie de leur autorité en matière judiciaire, mais qui, dans leur méfiance de la justice locale, n'ont consenti à ce sacrifice que parce que le Gouvernement khédivial instituait, en face des tribunaux indigènes, des tribunaux européens. Cette dualité les offusque, et, au fur et à mesure qu'ils prennent conscience de leur nationalité égyptienne, qu'ils connaissent mieux la façon dont la puissance publique est organisée en Europe, dans sa triple manifestation législative, exécutive et judiciaire, ils demandent pour le Khédive une indépendance complète vis-à-vis des puissances ; pour la loi égyptienne, une autorité souveraine s'exerçant sur tous les habitants du territoire ; enfin, pour les tribunaux du pays, sérieusement réorganisés, un pouvoir absolu de juridiction ; en un mot, l'abolition pure et simple des capitulations, avec tous les

abus auxquels elles ont donné lieu et que la coutume a encore aggravés.

« Nous ne pouvons supporter sans peine, écrivait, un jour, un Egyptien dans un grand quotidien français du pays, ce partage de souveraineté qu'imposent les capitulations à notre Gouvernement et qui blesse cruellement l'amour-propre de tout Oriental... Que d'abus ne commet-on pas au nom de ces capitulations... Je ne nie pas que les capitulations flattent beaucoup l'amour-propre des étrangers ; mais faut-il, pour caresser les ambitions des uns, blesser le droit des autres ?... » (1)

D'autre part, l'opinion européenne, en Egypte, n'est point contraire, en principe, à l'abolition des capitulations, qu'elle considère comme constituant « le plus puissant obstacle à toute réforme fondamentale » (2). Mais elle ne croit pas leur suppression facile, « parce que l'Angleterre, tout en la désirant, n'a rien fait jusqu'à présent pour donner aux Européens le sentiment que leurs biens et leurs personnes seraient suffisamment protégés et leurs droits garantis, le jour où les privilèges séculaires concédés par les sultans de Stamboul aux Francs viendraient à disparaître ».

---

(1) Voir dans *le Journal du Caire*, du 9 novembre 1911, un article intitulé : *Plus de Capitulations*, signé Fouad Hassib.

(2) *La Bourse Egyptienne*, édition du Caire, numéro du 9 novembre 1911.

QUATRIÈME PARTIE

LA SITUATION DU KHÉDIVAT VIS-A-VIS DE LA TURQUIE

CHAPITRE PREMIER

LE FIRMAN D'INVESTITURE — SON CARACTÈRE

De qui le Khédive tient sa souveraineté. — Caractère des clauses contenues dans le firman d'investiture : les unes sont immuables, d'autres purement gracieuses et partant révocables. — Faut-il voir dans le firman d'investiture un acte bilatéral ?

La base des rapports du Khédivat avec la Turquie est le firman d'investiture.

Ce n'est point dans la volonté du peuple qu'il gouverne que, conformément aux principes du droit public moderne, le Khédive puise sa souveraineté, il la tient directement de la Sublime Porte, qui l'en investit expressément. Bien que la dignité khédiviale soit héréditaire dans la famille de Mohamed Ali et se transmette dans sa descendance par ordre de primogéniture, le Sultan confère, à chaque avènement, au souverain d'Egypte le pouvoir suprême. « Le Khédivat d'Egypte... a été confié à toi... comme témoignage de Ma Haute bienveillance et eu égard à tes services... à toi qui es l'aîné du défunt Khédive... » (1)

(1) Firman d'investiture adressé au Khédive actuel, Abbas Hilmi II.

Ce qui frappe tout d'abord à la lecture des firmans d'investiture, c'est la forme de leur rédaction, qui est celle d'un acte unilatéral, émanant de la seule volonté du Sultan, et octroyant, comme un don purement gracieux, à son vassal, le privilège de diriger les destinées de l'Egypte. Mais nous savons, par tout ce que nous avons exposé, qu'ici l'apparence est loin d'être conforme à la réalité. Sous l'aspect d'une concession bienveillante et spontanée, le firman ne fait que consacrer une situation acquise au Khédive par les armes et imposée à la Porte par les grandes puissances. Il a donc, incontestablement, le caractère d'un acte rentrant dans le domaine du droit international, et contient un ensemble de clauses auxquelles il n'est pas loisible au Sultan d'apporter une modification quelconque, parce qu'elles sont le résultat d'un accord européen. Ces clauses ont trait au gouvernement de l'Egypte par la famille de Mohamed Ali, à l'investiture conférée à chaque nouveau Khédive, au tribut annuel payé par celui-ci en reconnaissance de sa vassalité, à l'application à l'Egypte des traités politiques de l'Empire ottoman, à l'assimilation de l'armée égyptienne à l'armée ottomane, à la collation des grades supérieurs retenue au profit de la Sublime Porte.

En droit, ces clauses sont immuables, tant que les puissances qui ont établi le régime politique actuel de l'Egypte n'en auront pas décidé, d'un commun accord, la modification, soit en faveur de la Sublime Porte elle-même, soit au profit de l'une

d'entre elles, dont la situation dans la vallée du Nil est devenue prépondérante, par une occupation déjà trentenaire, soit enfin dans le sens d'une autonomie complète du Khédivat.

D'ailleurs, il est douteux que les puissances signataires des actes de la Conférence de Londres, après avoir réglé le régime actuel, aient aussi le droit de se concerter en vue de reconnaître à l'une d'elles un pouvoir exclusif sur l'Egypte, ou de resserrer davantage le lien de vassalité qui unit ce dernier pays à la Turquie. Ce serait méconnaître les brillantes victoires de Mohamed Ali, qui avait mis la Turquie elle-même en si mauvaise posture; ce serait ne tenir aucun compte de l'évolution politique, économique et financière d'un pays qui a de légitimes aspirations vers une indépendance de plus en plus complète. Si quelque changement notable devait être apporté à la situation consacrée par les firmans impériaux, ce ne pourrait, ce ne devrait être que dans le sens de ces aspirations et jamais autrement.

A côté des dispositions du firman d'investiture, qui ont un caractère d'ordre international et que la Turquie est dans l'obligation de respecter, il existe des clauses qui se présentent sous l'aspect de véritables concessions gracieusement faites au Khédivat par la Sublime Porte. Telle, par exemple, la succession au trône par ordre de primogéniture dans la descendance directe du Khédive ; tel le pouvoir de conclure avec les puissances des conventions commerciales et douanières; telle la

faculté, d'abord illimitée, puis restreinte à la suite des événements que l'on connaît, de contracter des emprunts ; tel aussi le droit de faire des règlements intérieurs et des lois, selon que le Khédive le jugerait nécessaire.

Nombreuses sont ces clauses qui témoignent d'une condescendance de plus en plus marquée du Sultan envers le Khédivat. Les actes de la Conférence de Londres n'ont fait que poser des principes, laissant à la Sublime Porte le soin d'en régler l'application à sa convenance. A mesure que s'affermissait la puissance khédiviale et que l'Egypte prospérait, la Sublime Porte octroyait à son vassal de plus larges prérogatives ; le lien de vassalité devenait lui-même de plus en plus ténu. Ismaïl obtint des privilèges que n'avait pas connu son ancêtre Mohamed Ali, et de nos jours, sauf le paiement du tribut et l'interdiction de conclure des traités politiques, la sujétion de l'Egypte envers la Porte ottomane est presque nominale.

Une question se pose ici : toutes ces concessions obtenues du Sultan sont-elles définitivement acquises au Khédivat? Participent-elles du caractère d'immutabilité des principes d'ordre international posés par les puissances ? Dans ce cas, la Turquie ne pourrait plus en retirer, ou, tout au moins, en restreindre le bénéfice. Telle est l'opinion générale, qui considère la Sublime Porte engagée désormais au même titre que par un contrat bilatéral.

Sur quelle base se fonde cette opinion, que nous nous permettons de ne pas partager entièrement ?

On fait d'abord observer que le firman de 1873, qui résume les précédents avec leurs concessions, présente ces dernières comme définitives : « Les règles et principes contenus dans ce firman doivent être observés à toujours et à jamais exécutés, aux lieu et place de tous les autres contenus dans mes précédents firmans. »

Ces concessions sont, en second lieu, assimilées à des arrangements bilatéraux proposés par le Khédive et acceptés par la Porte, qui n'en a jamais pris l'initiative, mais y a simplement adhéré, presque à la manière d'un marché conclu.

On ajoute que si quelque droit de révocation pouvait appartenir à la Turquie, celle-ci pourrait retirer au Khédive le pouvoir de conclure des conventions commerciales avec les puissances, et il en résulterait une perturbation générale contre laquelle les pays étrangers seraient les premiers à protester.

Enfin, on invoque cette considération que la possibilité pour la Turquie de retirer les concessions faites impliquerait la négation de la personnalité propre de l'Etat égyptien et constituerait pour cet Etat un obstacle à tout progrès économique.

Le premier argument, tiré du firman de 1873, qui consacre, une fois de plus, les privilèges

accordés, ne nous paraît pas bien probant. En récapitulant, dans un acte, les avantages consentis, le Sultan n'entendait pas leur enlever leur caractère de concessions gracieuses, et, comme telles, révocables en principe. Aussi, après ce firman, la Sublime Porte est-elle revenue sur deux concessions importantes : l'une relative à l'effectif des troupes égyptiennes, l'autre à la faculté de contracter des emprunts. Après avoir reçu plein pouvoir d'augmenter son armée sans limite et d'emprunter sans avoir recours à une autorisation impériale, le Khédive s'est vu retirer le droit de dépasser le chiffre originaire de dix-huit mille hommes, et de se faire consentir des prêts d'argent sans l'assentiment de personne. Sans doute, cette double restriction était imposée par la situation obérée laissée par Ismaïl, mais les embarras financiers du Khédive n'auraient pas justifié le retrait des concessions faites, s'il était jamais entré dans l'intention du Sultan de leur reconnaître un caractère d'irrévocabilité absolue. Il serait plus juste de dire que la Sublime Porte a simplement usé de son droit, lorsque les circonstances lui en ont démontré la nécessité.

Quant à l'assimilation à des actes bilatéraux des firmans contenant des clauses avantageuses, elle est manifestement inexacte. Quand le Khédive, désireux d'accroître ses prérogatives, adressait à cet effet une demande à son suzerain, celui-ci n'entendait nullement signer un contrat, mais bien octroyer une faveur, et il eût été bien surpris si

alors on lui avait fait observer qu'il s'engageait irrévocablement pour l'avenir.

Mais, dirait-on, s'il prenait fantaisie au Sultan de retirer au Khédive le pouvoir de conclure des conventions avec les puissances, il en résulterait une perturbation qui enrayerait le progrès de l'Égypte et ferait reculer le pays d'un siècle. Que l'on se rassure ! Le droit de révocation ne saurait dégénérer en caprice. Le Sultan ne pourra en user, si son acte est de nature à engendrer des conséquences fâcheuses. Les transactions commerciales, les relations d'affaires entre Egyptiens et étrangers manqueraient de stabilité, partant de sécurité, si le Sultan pouvait, à tout instant, retirer le bénéfice de la concession faite. Et c'est pourquoi, à moins de raisons très graves qui justifieraient la mesure, le droit de contracter ne saurait plus être enlevé à l'Égypte.

Enfin, nous ne croyons pas que le retrait éventuel de certains avantages librement consentis puisse avoir pour effet d'anéantir la personnalité de l'Egypte. Non, cette personnalité ne repose pas sur quelques clauses favorables que le Sultan a insérées dans son firman, mais bien sur sa reconnaissance formelle par les puissances signataires des actes de la Conférence de Londres. Elle s'est dégagée grâce aux conquêtes du fondateur de la dynastie régnante, grâce aussi à la diplomatie des hommes politiques en qui le Khédive a trouvé ses plus dévoués auxiliaires et ses meilleurs conseillers.

En somme, pour nous résumer et mieux préciser nos idées, nous dirons que le firman d'investiture est, sous sa forme gracieuse, un acte obligatoire de la part du Sultan, mais un acte obligatoire qui affirme sa suzeraineté sur l'Egypte. Les conditions essentielles établies par les puissances signataires de la Conférence de Londres, et qui constituent le fondement du firman, ne peuvent être modifiées sans l'assentiment de ces mêmes puissances ; elles échappent, par leur nature même, à l'arbitraire de la Sublime Porte. Mais, à côté de ces conditions, sont des clauses favorables, que la diplomatie khédiviale a obtenues de la Turquie et que celle-ci a bénévolement accordées. Ces clauses ne sont pas immuables ; elles ne sont pas l'œuvre des puissances, et le Sultan, qui les a accordées, eût pu certainement les refuser ; il est certain, à notre avis, qu'en droit, il demeure libre de les maintenir ou de les retirer. Mais, en fait, certaines de ces clauses, qui intéressent les pays étrangers en relations d'affaires avec l'Egypte, comme celle qui a trait au pouvoir de conclure des conventions douanières, ont acquis une stabilité qui écarte toute possibilité de rétractation de la part de la Turquie. A l'avènement du Khédive Tewfik, la Sublime Porte avait voulu retirer à son vassal le droit de signer des conventions sans avoir, au préalable, obtenu son approbation. La France et l'Angleterre intervinrent en faveur du maintien de cette prérogative, et le Sultan céda. La conclusion qui se dégage de ce seul fait, c'est

que la Turquie, qui, en droit, peut revenir sur ses concessions, n'usera pas de cette rigueur, toutes les fois qu'elle sera de nature à troubler les rapports du Khédivat avec les puissances, qui, d'ailleurs, ne manqueraient pas d'intervenir. C'est dans cette mesure seulement que les clauses qui sont venues s'ajouter au régime établi par la Conférence de Londres, participent, en quelque sorte, du caractère d'immutabilité de ce dernier. Dès lors, toute considération d'acte bilatéral sur laquelle s'appuie la thèse contraire nous paraît devoir être écartée.

CHAPITRE II

SUZERAINETÉ DE LA TURQUIE

Opinions sur la situation politique du Khédivat. — Caractère distinctif d'un Etat mi-souverain et d'un Etat vassal. — L'Egypte est vassale de la Turquie.

La situation politique faite au Khédivat, vis-à-vis de la Turquie, par les actes de la Conférence de Londres et les firmans impériaux, a été diversement appréciée par les juristes et les écrivains.

Certains, tels que Calvo, Funck-Brentano, Sourel, Pradé-Fodéré, qualifient l'Egypte d'Etat mi-souverain ; d'autres, comme Weaton, Beache-Lawrence, Bluntschli, de Martens, Thiers, Sir Travers Twiss, Lord Milner, Lord Cromer, soutiennent que le Khédive est tout simplement un vassal de la Turquie.

Pour pouvoir prendre parti sur la question qui nous occupe, il importe de définir l'état de mi-souveraineté et celui de vassalité, et de rechercher laquelle de ces deux définitions répond le mieux, en ce qui concerne l'Égypte, à la réalité des faits.

« Les États mi-souverains, dit Calvo, sont

privés des droits essentiels de la souveraineté, mais rentrent dans le droit international en tant que capables d'entretenir des relations diplomatiques avec les autres peuples, tout en étant soumis, dans leurs rapports avec l'étranger, à une puissance supérieure. »

Quant aux Etats vassaux, ils se distingueraient des précédents par une dépendance plus étroite. Selon la définition de Bluntschli (1), « lorsque la souveraineté d'un État dérive de celle d'un autre État, et que, par suite, l'un d'eux reste vis-à-vis de l'autre dans un rapport de subordination, le premier est dit vassal et l'autre État souverain ».

Nous n'hésiterons pas à soutenir que cette dernière définition est la seule qui s'applique à l'Égypte. La notion d'État mi-souverain nous paraît devoir être écartée ; non seulement elle est si générale, si vague surtout, que l'on ne sait au juste à quelle situation elle se rapporte véritablement, mais encore elle exprime une idée inexacte, car, comme le dit fort justement M. Bonfils, on ne peut être souverain à moitié ou par la permission d'autrui.

Une des caractéristiques de l'État vassal, d'après Bluntschli, consiste en ce que sa souveraineté dérive de celle d'un autre État qui lui est supérieur. Et c'est bien le cas du Khédivat d'Égypte. De qui, en effet, le Khédive tient-il le

---

(1) Le droit international codifié, ch. 76, p. 91.

pouvoir suprême et les nombreuses prérogatives qui y sont attachées ? Du Sultan, qui les lui octroie, à chaque avènement, par son firman d'investiture, dont nous avons décrit, au chapitre précédent, la nature et la portée. En faisant rentrer l'Égypte dans l'hégémonie de l'Empire ottoman, les puissances la rattachaient à ce dernier. Sans doute, le lien s'est considérablement relâché, au cours des années ; mais il n'en subsiste pas moins, puisque le Sultan continue à investir les Khédives ; a même le droit de les déposer, s'ils enfreignent les conditions mises à l'exercice de leur pouvoir ; fixe l'effectif de l'armée égyptienne, qu'il rattache à la sienne propre ; se réserve l'effigie de la monnaie ; interdit la construction des navires de guerre ; se fait payer un tribut, dont il a librement fixé le montant ; et déclare les Égyptiens eux-mêmes sujets de son Empire.

Un autre argument en faveur de l'opinion que nous soutenons peut être tiré de la situation faite par le traité de Berlin de 1878 à la Bulgarie, situation qui présente la plus grande analogie avec celle de l'Égypte. En effet, comme l'Egypte, la Bulgarie était déclarée partie intégrante de l'Empire ottoman ; comme elle aussi, elle était subordonnée à la Turquie par le paiement d'un tribut, par la nécessité de l'assentiment de la Porte à toutes ses conventions politiques et commerciales, par un droit public interne identique, basé sur les dispositions du Hatti-Chérif de Gul-Kané, par la confirmation par le sultan de l'élec-

tion du Prince, formalité analogue à l'investiture que le Khédive reçoit de Constantinople (1). Or, le traité de Berlin déclarait la Bulgarie « constituée en principauté autonome et tributaire sous la *suzeraineté* de S. M. le Sultan ». L'analogie de situation des deux pays doit donc logiquement nous faire considérer l'Égygte comme étant également placée sous la suzeraineté de la Turquie, dont elle demeure, en droit, la grande vassale.

Nous n'insisterons pas davantage, mais nous croyons devoir, tout au moins à titre de curiosité, citer une troisième opinion qui étonne par son étrangeté même et qui n'est guère soutenable. Cette opinion, se basant sur les termes de « Province » et « Gouverneur », employés dans les actes de 1840 et de 1841, nous présente l'Egypte comme une simple province de l'Empire ottoman, avec cette particularité que son Khédive est un gouverneur se distinguant des autres Valis par son caractère héréditaire.

On ne saurait plus admettre une semblable thèse, qui est en contradiction manifeste avec la réalité des faits. Par son autonomie intérieure, au triple point de vue législatif, administratif et financier, par les droits et les intérêts qui lui sont spéciaux, par sa personnalité qui en fait un État doté d'une organisation propre, par la sou-

(1) Lamba, *op. cit.*, p. 33 et suiv.

verainеté qu'exerce son Khédive et la faculté de contracter des conventions commerciales avec les puissances étrangères, l'Égypte n'est pas une simple province de l'Empire. C'est un État qu'un lien de vassalité très ténu rattache à la Turquie. Soutenir le contraire, « c'est méconnaître, dans les actes diplomatiques, les firmans et les faits, soixante-dix ans d'évolution politique » (1).

(1) Lamba, *op. cit.*

CHAPITRE III

CARACTÈRE DE LA VASSALITÉ DU KHÉDIVAT

Conséquence qui découle de l'ensemble de cette étude. — Examen de quelques clauses défavorables du firman d'investiture. — Cet examen démontre combien la vassalité est nominale.

Nous venons de faire ressortir le caractère véritable des rapports qui existent entre la Turquie et le Khédivat. Le Khédive est, incontestablement, le vassal du Sultan. Mais cette vassalité est plutôt nominale que réelle, plutôt théorique que pratique, car, avec un remarquable esprit de suite, la diplomatie khédiviale est parvenue à rendre aussi ténu que possible le lien qui rattache l'Egypte à l'Empire ottoman.

Cette conclusion découle déjà de l'ensemble de notre étude, où nous avons exposé les accroissements successifs de la puissance et de la souveraineté du Khédive. Mais, pour mieux la justifier, nous allons examiner de près quelques-unes des clauses défavorables des firmans, celles-là mêmes qui établissent la vassalité. Nous verrons qu'elles se réduisent au fond à des restrictions presque insignifiantes.

La Conférence de Londres déclarait l'Egypte rattachée à la Turquie « comme une partie intégrante de l'Empire », et, dans tous ses firmans, le Sultan se base sur cette considération pour interdire au Khédive, « sous aucun prétexte ni motif, d'abandonner à d'autres, en tout ou en partie, les privilèges accordés à l'Egypte et qui lui sont confiés, et qui font partie des droits inhérents au pouvoir souverain, *ni aucune partie du territoire* » (1). Or, le Khédive, dans la question du Soudan, n'a nullement tenu compte du principe, puisqu'il a admis l'Angleterre à partager avec lui l'administration du pays nouvellement rentré sous son autorité, et qui, officiellement, a toujours été considéré comme faisant partie de son territoire. Il a agi, à cette occasion, avec l'indépendance d'un souverain absolu. De plus, il n'a même pas jugé nécessaire d'en informer la Porte, qui le sait et n'a jamais protesté.

« Tous les revenus du Khédivat d'Egypte, dit le Sultan, seront perçus en mon nom impérial. » Mais, ni les titres de perception, ni les décrets ou les arrêtés ministériels ne font la moindre allusion au principe, que les contribuables ignorent d'ailleurs totalement. Le Gouvernement égyptien est maître de créer, d'abroger ou de modifier l'impôt, comme il le juge opportun, sans avoir à en

(1) Voir firman d'investiture adressé à Son Altesse Abbas Hilmi Pacha, le 27 mars 1892.

prévenir la Porte. Les finances égyptiennes, le budget égyptien n'ont aucune relation avec les finances et le budget de la Turquie.

La monnaie continue à être frappée au nom du Sultan ; mais sa valeur, son titre, ses divisions, les inscriptions qui y figurent la distinguent complètement de la monnaie turque. L'Egypte a donc sa monnaie propre, qu'elle fait frapper en Europe. D'ailleurs, la monnaie d'or n'est guère plus que la livre sterling, car il y a bien longtemps que la livre égyptienne a presque entièrement disparu de la circulation.

En principe, l'armée égyptienne fait partie des forces de l'Empire. Ainsi l'avait décidé la Conférence de Londres, et chaque firman d'investiture ne manque pas de le rappeler. « En temps de paix, dix-huit mille hommes de troupes suffisent pour la garde intérieure de l'Égypte. Ce chiffre ne doit pas être dépassé. Cependant, comme les forces égyptiennes de terre et de mer *sont destinées au service de Mon Gouvernement*, dans le cas où la Sublime Porte se trouverait engagée dans une guerre, leur chiffre pourra être augmenté dans la proportion jugée convenable. » Dans la pensée du Sultan, comme dans celle des puissances signataires de la Convention de Londres, l'armée égyptienne est tenue de contribuer à la défense de l'Empire. Mais combien la règle est ici en désaccord avec la pratique ! Au cours de cette guerre italo-turque, qui n'est pas près de finir, l'armée

égyptienne s'est interdit de prendre part aux opérations ; elle n'a pas augmenté son effectif d'un seul homme, et le pays s'est déclaré neutre. Bien plus, le Gouvernement khédivial emploie les mesures les plus énergiques pour enrayer la contrebande de guerre, et il fait si strictement respecter la neutralité de son territoire que, pour parvenir sur le théâtre des hostilités par la voie de l'Egypte, les officiers et commandants turcs se voient obligés de se déguiser en bédouins. Cette attitude semble, à première vue, pouvoir s'expliquer par la situation qui lui est faite par l'occupation britannique.

L'Égypte, dirait-on, n'a pas sa liberté d'action pour pouvoir concourir, comme les firmans lui en font un devoir, à la défense de l'Empire. Sans doute, cette explication contient une grande part de vérité, mais elle est insuffisante. Nous croyons plutôt que le Khédivat, séparant de plus en plus ses destinées de celles de la Turquie, entend conserver au regard de cette dernière une certaine indépendance politique. Alors même que l'Égypte n'aurait pas été occupée par l'Angleterre, elle se serait vue obligée, pour sauvegarder ses intérêts, de se retrancher derrière la neutralité la plus absolue, la Porte ne disposant pas d'une flotte capable de garder ses côtes (1).

---

(1) Pendant la dernière guerre gréco-turque, l'Égypte n'a fait que suspendre ses relations diplomatiques avec la Grèce, dont les ressortissants furent protégés par la

Pratiquement donc, l'armée égyptienne ne fait point partie des forces turques. Reste la restriction relative à la collation des grades élevés. Mais cette restriction ne prive pas le Khédive du droit de nommer les pachas militaires et civils et de conférer toutes les dignités qu'il lui plaît. Les brevets, munis du sceau impérial, sont remis en blanc au cabinet khédivial, qui les remplit au gré du souverain, sans l'assentiment préalable de la Porte.

« Les habitants de l'Égypte sont mes sujets », dit le Sultan, dans chaque firman d'investiture. Entre les sujets de l'Empire et les Egyptiens proprement dits, il ne devrait donc exister aucune différence, les uns et les autres relevant de l'autorité souveraine de la Sublime Porte. Cependant, un Ottoman ne jouit pas, en Egypte, d'une situation identique à celle de l'Égyptien. Il est une loi sur l'indigénat, qui garantit à ce dernier, à l'exclusion de tout autre, certains droits politiques, comme le droit d'être électeur. Les sujets ottomans ne sont pas astreints, en Égypte, au service militaire, et, sous plusieurs rapports, ils se trouvent dans une condition inférieure.

France et l'Angleterre. C'est le seul appui qu'elle ait alors donné à la Turquie. Aujourd'hui, à l'occasion de la guerre italo-turque, les relations diplomatiques avec l'Italie ne sont même pas interrompues.

Une clause du firman d'investiture semble soumettre au contrôle et à la sanction préalable de la Porte toutes conventions commerciales que l'Egypte aurait à passer avec les puissances : « Ces conventions seront communiquées à Ma Sublime Porte avant leur promulgation par le Khédive. » Nous nous sommes déjà expliqué sur l'interprétation donnée par la Porte elle-même à cette disposition. Une note de Constantinople, en date du 27 juillet 1879, expliquait, en effet, que l'autorisation du Sultan n'était pas nécessaire, mais qu'il se réservait « le droit de refuser de reconnaître ou de sanctionner ces conventions... si elles portaient atteinte aux traités politiques de l'Empire ». On voit donc à quoi tout cela se réduit.

Ainsi donc, toutes ces clauses restrictives qui marquent la dépendance du Khédivat au regard de la Sublime Porte, le Khédivat les a réduites, pour la plupart, à l'état de simples formules. La suzeraineté de la Turquie sur l'Egypte existe toujours, incontestablement, mais, en réalité, elle est devenue nominale. Aux principes posés par la Conférence de Londres, il y a près de trois quarts de siècle, des tempéraments nombreux ont été apportés dans la pratique. Et si nous devions condenser dans une formule notre impression à cet égard, nous dirions, sans crainte de nous tromper, que l'histoire du Khédivat se résume en une abdication progressive des pouvoirs du suzerain au profit de son vassal.

CONCLUSION

L'AVENIR DU KHÉDIVAT

L'AVENIR DU KHÉDIVAT

Nous voici arrivé au terme de cette étude, dont nous nous séparons à regret, car elle a été pour nous l'occasion d'intéressantes recherches.

Nous avons vu, après de longues périodes d'anarchie, un homme d'une intelligence supérieure et d'une rare énergie prendre en mains les rênes du pouvoir, et s'imposer d'abord à l'Egypte, puis à la Turquie, enfin à l'Europe entière.

Cet homme a fondé une dynastie qui a continué son œuvre, hérité de ses hautes ambitions. Il a fondé le Khédivat, qui a réalisé une grande partie de ses rêves. Et le Khédivat, merveilleusement secondé par l'habileté de ses diplomates, soutenu par la sympathie de l'Europe, a obtenu de la Porte des concessions nombreuses, qui en ont accru la puissance; il a acquis une pleine autonomie judiciaire, législative, financière et commerciale; il a réduit enfin à un droit purement nominal la suzeraineté de la Turquie.

Sur sa situation internationale, les actes de la

Conférence de Londres que nous avons étudiés, les divers firmans que nous avons analysés, les événements politiques qui se sont déroulés dans la vallée du Nil, nous ont suffisamment fixé.

Et maintenant, quel sera l'avenir du Khédivat ?

Difficile question à laquelle nous n'avons pas la prétention de répondre avec certitude. Nous nous bornerons seulement à dégager, de l'ensemble des faits connus et de la situation acquise, quelques conclusions générales, que nous formulerons avec toute la réserve qu'impose un pareil sujet.

Tout d'abord, il est évident que le règne d'Ismaïl, qui, sous certains rapports, a servi à donner beaucoup d'éclat au Khédivat d'Egypte, lui a aussi causé un sérieux préjudice et enrayé son évolution. En effet, les embarras financiers ont provoqué l'immixtion de l'étranger dans les affaires du pays. On sait de quel poids écrasant le contrôle financier a pesé depuis lors sur l'administration égyptienne (1). D'autre part, l'échauffourée d'Arabi, suivie d'une explosion de xénophobie, a déterminé l'Angleterre à occuper militairement l'Egypte.

Forcément, le contrôle étranger et l'occupation constituent l'un et l'autre une mainmise sur le

(1) Voir *Précis de Législation Financière*, de M. Marcel Moye, p. 288.

pays et, partant, une atteinte à la souveraineté du Khédivat.

Mais ne nous exagérons pas le mal. Si l'on envisage la situation actuelle avec la sérénité d'esprit et l'impartialité qu'elle comporte, on doit reconnaître, tout compte fait, que le Khédivat ne se trouve pas amoindri dans ses prérogatives essentielles, ni atteint dans ses destinées futures.

A la faveur du contrôle financier et de l'occupation britannique, la situation générale du pays s'est considérablement améliorée ; le Khédivat, dont le trône menaçait de disparaître dans la tourmente, jouit de voir son Etat prospérer d'année en année ; les administrations, désormais à l'abri des erremements d'un régime arbitraire, fonctionnent avec une régularité parfaite ; la richesse immobilière urbaine et rurale s'est développée dans des proportions inouïes ; les impôts, prélevés suivant les règles de la science financière, rentrent facilement, et l'Égypte a fini par acquérir un des premiers crédits du monde (1).

Le présent répond de l'avenir.

---

(1) La dernière crise et des faillites retentissantes ont ému l'opinion publique à l'étranger ; mais la débâcle, longtemps prévue d'ailleurs, de quelques financiers maladroits, tout en produisant une impression fâcheuse, n'atteint pas les forces vives du pays. Le dernier rapport du Conseiller Financier, si intéressant à lire, nous édifie à ce sujet et nous rassure pleinement.

Continuant son évolution, le Khédivat finira peut-être par rompre les derniers liens, déjà si ténus, qui le rattachent à la Turquie, pour ne plus entretenir avec celle-ci que des relations d'Etat à Etat. Il aura ainsi réussi à conquérir l'indépendance tant rêvée par son glorieux fondateur.

Et l'Angleterre ne mettra aucune entrave à cette évolution logique, qui s'accomplira sous son égide. Elle nous a donné elle-même l'assurance qu'à l'heure voulue, elle accorderait à l'Égypte le « self-government » qu'elle réclame. En attendant, elle l'y prépare.

C'est sur cette douce assurance que nous nous plaisons à terminer cet ouvrage.

BIBLIOGRAPHIE

Histoire générale

Ebers. — L'Egypte (trad. Maspéro), 2 vol , Paris, 1881.

Mariette. — Aperçu de l'histoire d'Egypte, Paris, 1864.

Michaud et Poujoulat. — Histoire abrégée des Croisades, Tours, 1883.

P. de Hainaut. — Manuel d'histoire de l'Egypte, de Ménès à S. A. Abbas Hilmi II, Alexandrie, 1911.

Roy. — Histoire d'Egypte depuis les temps les plus reculés jusqu'à nos jours, Paris, 1864.

Vaujany. — Histoire d'Egypte depuis les temps les plus reculés jusqu'à nos jours, Paris, 1885.

Histoire contemporaine

Bellet. — L'Egypte sous Ismaïl, Paris, 1867.

Bréhier. — L'Egypte, de 1798 à 1900, Paris, 1900.

Caldavène et Barrault. — Histoire de la guerre de Mohamed Ali contre la Porte ottomane (1831-33).

Giffard. — Les Français en Egypte, Paris, 1883.

Gorin. — L'Egypte au XIX^{e} siècle.

Guillon. — L'Egypte contemporaine, Paris, 1885.

Marcel, Ryme et Prisse. — L'Egypte moderne sous la domination arabe, française et sous Mohamed Ali (Univers Pittoresque), Paris, 1851.

Merruau. — L'Egypte contemporaine, Paris, 1858.

Mouriez. — Histoire de Mohamed Ali, Paris, 1885, 5 vol.

Roy. — Les Français en Egypte. Souvenirs des campagnes d'Egypte et de Syrie, par un officier de l'expédition, Paris, 1855.

SACRÉ et OUTREBON. — L'Egypte et Ismaïl Pacha, Paris, 1858.

VINGTRINIER. — Soliman Pacha, généralissime des armées égyptiennes. Histoire des guerres de l'Egypte.

Témoignages des Voyageurs

BARTHELMY SAINT-HILAIRE. — Lettres sur l'Egypte, Paris, 1856.

CHAMPOLLION. — Lettres écrites d'Egypte et de Nubie en 1288-29, Paris, 1868.

PIETRO DELLA VALLE. — Ses fameux voyages en Turquie, Egypte, Palestine, Paris, 1862, 3 vol.

SAVARY. — Lettres sur l'Egypte, Paris, 1788-89, 3 vol.

VOLNEY. — Voyages en Syrie et en Egypte pendant les années 1783, 1784, 1785, Paris, 187, 2 vol.

Etudes diverses

ABOUT. — Le Fellah, Paris, 1869.

AMÉLINEAU. — Fragments coptes pour servir à l'histoire de la conquête de l'Egypte par les Arabes (Journal asiatique, 8e série, t. XII, p. 361).

ANON. — Histoire financière de l'Egypte depuis Saïd Pacha, 1854-76, Paris, 1878.

— Les créanciers du Khédive et la réforme judiciaire en Egypte.

BENEDETTI. — Mohamed Ali durant ses dernières années (Revue des Deux-Mondes, 1er juin 1895).

BORDEANO. — L'Egypte d'après les traités de 1840-41, Constantinople, 1869.

CHARMES (G.). — Un essai de gouvernement européen en Egypte (Revue des Deux-Mondes, 15 août-17 oct. 1879).

DELAPORTE. — Abrégé chronologique de l'histoire des

Mamelouks d'Egypte depuis leur origine jusqu'à la conquête des Français (Description de l'Egypte, Etat moderne, Paris, 1826).

Desjardins (E.). — Les découvertes de l'égyptologie française (Revue des Deux-Mondes, 15 février 1881).

Estève. — Mémoire sur les finances de l'Egypte depuis sa conquête par le sultan Selym Ier jusqu'à celle du général en chef Bonaparte (Description de l'Egypte, Etat moderne, I, p. 199).

Faucon. — La ruine de l'Egypte. L'emprunt égyptien et les capitalistes français, Paris, 1873.

Gay-Lussac. — L'Egypte et la Turquie, réponse à une brochure de M. N. Bordeano, directeur du journal *La Turquie*, Alexandrie, 1869.

Harcourt (Duc d'). — L'Egypte et les Egyptiens, Paris, 1893.

Jourdan. — Des intérêts de la France en Egypte, Paris, 1851.

Kassem-Amin. — Les Egyptiens. Réponse à M. le duc d'Harcourt, Paris, 1894.

Lamel. — Mémoire sur le système d'impositions territoriales et sur l'administration des provinces de l'Egypte dans les dernières années du gouvernement des Mamelouks. Et. mod., I, p. 233.

Leroy-Beaulieu (P.). — L'Egypte et le contrôle anglo-français (Revue des Deux-Mondes, 6 août 1882).

Lesseps (F. de). — Le percement de l'isthme de Suez.

Lokman-el-Hakim. — Les mille pertuis des finances du Khédive et des banques en Egypte, Paris, 1873.

Petit. — Abbas Pacha (Grande Encyclopédie, I, p. 31).

Roux (Ch.). — Le canal de Suez (Revue de Paris, octobre et novembre, 1879).

Etat économique et civilisation

ARMINJON. — L'enseignement, la doctrine et la vie dans les Universités musulmanes, Caire, 1910.

DOR. — L'instruction publique en Egypte, Paris, 1872.

REMY. — Situation économique de l'Egypte, de 1891 à 1895, Paris, 1897 (Extraits du Recueil consulaire belge).

YACOUB ARTIN PACHA. — L'instruction publique en Egypte, Paris.

Droit. Législation

ACHKAR (Joseph). — La Cour d'Assises dans la législation égyptienne indigène, Montpellier, 1909.

BONFILS. — Manuel de droit international public, Paris, 1904.

BOUSTANI. — Finances de l'Egypte au point de vue international, Paris, 1897.

CALVO. — Droit international codifié.

DE LALEU. — L'Egypte, les capitulations et la réforme.

GATTESCHI. — Une nouvelle organisation judiciaire en Egypte, Paris, 1869.

GRANDMOULIN. — Le droit pénal égyptien indigène. Le Caire, 1910.

KAUFMAN. — Les Commissions de la Caisse de la Dette publique égyptienne et le droit international (trad. de l'allemand, Paris, 1897).

LAMBA. — Droit public et administratif de l'Egypte. Le Caire, 1909.

MOYE (Marcel). — Précis de législation financière, Paris, 1909.

PÉLISSIÉ DU RAUSAS. — Le régime des capitulations.

SIDAROUSS BEY. — Des patriarcats dans l'Empire ottoman et particulièrement en Egypte, Paris, 1907.

Van den Berg. — Le droit pénal de la Turquie.
Vercamer. — La juridiction égyptienne mixte et ses attributions législatives.

Codes, Rapports et Règlements

Borelli et Ruelens. — La législation égyptienne annotée.
Codes égyptiens mixtes.
Codes égyptiens indigènes.
Rapports annuels de Lord Cromer, ministre d'Angleterre en Egypte.
Règlements turcs, 1844 et 1869.
Règlement douanier égyptien.

Intervention anglaise

Bonvalot. — Les Anglais en Egypte (Revue bleue, 1893)
Charmes (G.). — L'insurrection militaire en Egypte (Revue des Deux-Mondes, 1er nov. 1883).
Delafosse. — Comment nous avons perdu l'Egypte (Correspondant, n° 865, p. 321).
Hennebert. — Les Anglais en Egypte. Le Mahdi et le canal de Suez, Paris, 1884.
Noailles. — Les Anglais en Egypte, Paris, 1898.
Planchut. — L'Egypte et l'occupation anglaise, Paris, 1889.
Resener. — L'Egypte sous l'occupation anglaise et la question égyptienne, Le Caire, 1897.

Recueils officiels. Revues. Journaux.

Lois et décrets du Gouvernement égyptien.
Documents officiels du Gouvernement égyptien.
Publication officielle du Gouvernement égyptien.

Procès-verbaux du Conseil législatif et de l'Assemblée générale.

Répertoire de la législation et de l'administration égyptienne, par Gélat.

L'Egypte contemporaine. Revue de la Société khédiviale d'économie politique, de statistique et de législation.

La Réforme, journal d'Alexandrie, 6 et 7 juillet, 5, 6 et 7 nov. 1911.

Le Progrès, journal du Caire, 8 nov. 1911.

Actes diplomatiques et Firmans impériaux constitutifs du Khédivat

Convention entre la Sublime Porte et les Cours d'Autriche, de Grande-Bretagne, de Prusse et de Russie, signée à Londres, le 15 juillet 1910.

Acte séparé annexé à la Convention du 15 juillet 1840.

Memorandum de la Conférence de Londres du 30 janvier 1841.

Protocole de la Conférence de Londres, 5 mars 1841.

Firman impérial en faveur de Mohamed Ali, 13 février 1841.

Firman conférant à Mohamed Ali le gouvernement de la Nubie, du Darfour, du Kordofan et du Sennaar, 13 février 1841.

Note de la Conférence de Londres, 13 mars 1841.

Memorandum de la Sublime Porte, 19 avril 1841.

Note de la Conférence de Londres, 10 mai 1841.

Firman envoyé à Mohamed Ali, 1er juin 1841.

Firman fixant le tribut, mai 1841.

Firman d'investiture de S. A. Ibrahim Pacha.

Firman d'investiture de S. A. Abbas Pacha.

Firman d'investiture de S. A. Saïd Pacha.

Firman adressé à S. A. Ismaïl Pacha, modifiant l'ordre de succession (27 mai 1866).

Firman réglant le Conseil de Régence.

Firman conférant à Ismaïl Pacha le titre de Khédive d'Egypte (8 juin 1867).

Firman interdisant à Ismaïl Pacha de contracter des emprunts (29 novembre 1869).

Firman autorisant le Khédive à contracter des emprunts (25 septembre 1872).

Grand firman résumant les dispositions antérieures (8 juin 1873).

Hatt Impérial au sujet de la rade de Zeyla, 1er juillet 1875.

Note explicative du firman du 7 août 1879, datée du 28 juillet 1879, adressée par les ambassadeurs de France et d'Angleterre à S. E. le Ministre ottoman des Affaires étrangères.

Firman adressé à S. A. Méhémet Tewfik Pacha (7 août 1879).

Lettre adressée à S. E. Moustapha Fehmy Pacha, ministre des Affaires étrangères, en date du 27 août 1879, par les gérants des ambassades de France et d'Angleterre.

Firman autorisant l'emprunt de 9.000.000 de Livres sterling (21 juillet 1885).

Firman d'investiture à S. A. Abbas Hilmi (27 mars 1892).

Convention entre l'Angleterre et l'Egypte au sujet du Soudan (19 janvier 1899).

Décret du 28 novembre 1904 à la suite de l'accord anglo-français.

Montpellier, le 14 juin 1912.
Vu : Le Doyen
VIGIÉ.

Montpellier, le 14 juin 1912.
Vu : Le Président de la Thèse,
M. MOYE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Montpellier, le 15 juin 1912.
Le Recteur,
A. BENOIST.

TABLE DES MATIÈRES

PAGES.

AVANT-PROPOS VII

INTRODUCTION HISTORIQUE 13

PREMIÈRE PARTIE

CONSTITUTION DU KHÉDIVAT

CHAPITRE PREMIER. — APRÈS LE DÉPART DES FRANÇAIS 55

Triple influence se disputant la domination de l'Egypte. — La tâche de Mohamed Ali. — Ce qu'était un pacha d'Egypte. — Sa nullité était une cause de désordre. — Attitude des troupes albanaises et des mamelouks. — Les visées de l'Angleterre. — Versatilité du peuple égyptien.

CHAPITRE II. — FONDATION DU POUVOIR DE MOHAMED ALI 61

Origine de Mohamed Ali. — Sa belle conduite en arrivant en Egypte. — Son attitude vis-à-vis des partis qui se disputaient le pouvoir. — La journée de Damanhour. — Les succès de Mohamed Ali lui gagnent la confiance et l'estime du peuple égyptien. — Son élévation au rang de Pacha d'Egypte.

CHAPITRE III. — LE FIRMAN DE 1805 ET L'ATTITUDE DE MOHAMED ALI 71

Une situation précaire. — Trois adversaires à combattre et à réduire à l'impuissance. — D'abord les Turcs, ensuite les Anglais, enfin les Mamelouks. — Mohamed Ali seul maître de l'Egypte.

PAGES

CHAPITRE IV. — Conflit avec la Porte et intervention des Puissances 80

Génie organisateur de Mohamed Ali. — Ses conquêtes. — Concours qu'il prête à la Turquie contre la Grèce. — Ses guerres contre la Turquie. — Intervention des puissances et actes de la Conférence de Londres. — Attitude de la France. — Hatti-Chérif du 13 fév. 1841. — Firman du 1er juin 1845.

CHAPITRE V. — Le bilan de la situation 94

Analyse des actes de la Conférence de Londres et spécialement du firman du 1er juin 1841. — Privilèges qui en résultent pour Mohamed Ali. — Caractère de la nouvelle situation.

CHAPITRE VI. — Les premiers successeurs de Mohamed Ali 102

Court passage d'Ibrahim au pouvoir. — Abbas 1er. — Caractère de sa politique. — Saïd et le Canal de Suez.

CHAPITRE VII. — Le Khédive Ismaïl 109

Son règne marque dans l'histoire de la constitution du Khédivat une étape importante.

I. — Modification de l'ordre de succession par firman du 27 mai 1866. — Augmentation de l'effectif de l'armée égyptienne. — Élévation du tribut annuel. — Organisation de la Régence. — Octroi du titre de Khédive. — Droit de conclure des conventions avec les Puissances. — Liberté d'emprunts. — Firman de 1873.

II. — Organisation du pouvoir réglementaire et législatif. — Essai d'un pouvoir représentatif. — Grands corps d'Etat. — Ministères. — Réforme judiciaire et rôle joué par le ministre Nubar.

III. — Prodigalités d'Ismaïl. — Les emprunts. — La

PAGES

crise financière et l'institution de la Caisse de la Dette Publique. — La voie ouverte à l'intervention étrangère. — Le condominium. — La Commission supérieure d'enquête. — L'état d'anarchie. — La disgrâce d'Ismaïl.

IV. — Restriction des pouvoirs du Khédivat. — Considérations générales.

CHAPITRE VIII. — Le règne de Tewfik..... 138

I. — Rétablissement du contrôle anglo-français. — La loi de Liquidation. — Nouveau caractère de la Caisse de la Dette. — L'Egypte mise en tutelle. — Le premier budget égyptien.

II. — Mouvement nationaliste. — Concessions du Khédive Tewfik. — Les événements se précipitent.

III. — Mécontentement général de la population et de l'armée. — Arabi et ses partisans. — Nouvelles concessions du Khédive. — Le parti national; son triomphe sur le pouvoir affaibli du Khédive. — Une révolution. — Intervention de l'Angleterre; politique d'abstention de la France.

IV. — Réorganisation des pouvoirs publics. — La loi organique de 1883. — L'assemblée générale, le Conseil Législatif et les Conseils provinciaux. — Suppression du contrôle anglo-français.

CHAPITRE IX. — Abbas Hilmi II..... 154

I. — Reprise du Soudan égyptien. — Administration anglo-égyptienne de cette contrée. — Raisons qui justifieraient ce mode d'administration.

II. — Mesures d'ordre et d'économie introduites par l'occupation britannique. — Accord anglo-francais de 1904. — La Caisse de la Dette Publique cesse d'être mêlée à l'administration du pays. — La France renonce à ses revendications.

DEUXIÈME PARTIE

PRÉROGATIVES DU KHÉDIVAT

PAGES

CHAPITRE PREMIER. — Le Khédive législateur. 165

Origine du pouvoir de légiférer. — Coup d'œil rétrospectif. — Comment le Khédive exerce son autorité législative. — L'initiative des lois et le droit de pétition. — Rôle du Conseil législatif. — La promulgation. — Tous les décrets du souverain ne sont pas des lois. — Vœux formulés par les Egyptiens en vue d'une participation sérieuse à la confection des lois. — Aptitudes de la nation à cet égard. — Dans quelle mesure le Khédive exerce son pouvoir législatif à l'égard des étrangers. — Décret du 11 novembre 1911 ; sa portée.

CHAPITRE II. — Le Khédive dispensateur de la justice..... 189

A côté de la juridiction mixte, la juridiction indigène, qui se subdivise en juridiction de statut réel et juridiction de statut personnel. — Caractère des tribunaux mixtes. — Les diverses catégories de tribunaux indigènes : Mehkémehs, Patriarcats, Wikalats et Rabbinats. — La question de nomination du grand Cadi.

CHAPITRE III. — Le Khédive administrateur suprême..... 201

I. — Le Khédive gouverne avec ses ministres. — Les ministères égyptiens. — Responsabilité ministérielle et irresponsabilité khédiviale.

II. — Nomination à tous les emplois civils et militaires. — Les administrations de l'Etat. — Le contentieux administratif.

PAGES

III. — Droit de grâce et d'amnistie. — Pourquoi le souverain en use rarement.

IV. — Représentation extérieure de l'Egypte. — Relations diplomatiques.

TROISIÈME PARTIE

LE KHÉDIVAT DANS SES RAPPORTS AVEC LES PUISSANCES

CHAPITRE PREMIER. — Les conventions avec les puissances 220

L'autonomie commerciale de l'Égypte se réalise sous le règne d'Ismaïl : firmans de 1867 et 1873. — Pourquoi les puissances s'abstinrent d'abord de traiter. — Les conventions actuelles et leur caractère égyptien. — Quelques détails sur ces conventions. — La question des emprunts.

CHAPITRE II. — Du droit de légation 234

L'Égypte ne jouit que du droit de légation passive. — Projet de Lord Dufferin. — Le Haut Commissariat Ottoman. — Relations des agents diplomatiques et consulaires avec le Khédivat.

CHAPITRE III. — Du régime capitulaire. 242

I. Modifications que la coutume a fait subir aux capitulations en Égypte.

II. Comment l'immunité de juridiction a entraîné l'immunité de législation.

III. Un mot d'histoire. — Appréciation des capitulations en Égypte : l'opinion anglaise, égyptienne et européenne.

QUATRIÈME PARTIE

LA SITUATION DU KHÉDIVAT VIS-A-VIS DE LA TURQUIE

PAGES

CHAPITRE PREMIER. — Le firman d'investiture. — Son caractère..... 259

De qui le Khédive tient sa souveraineté. — Caractère des clauses contenues dans le firman d'investiture : les unes sont immuables, d'autres purement gracieuses et partant révocables. — Faut-il voir dans le firman d'investiture un acte bilatéral ?

CHAPITRE II. — Suzeraineté de la Turquie 268

Opinions sur la situation politique du Khédivat. — Caractère distinctif d'un Etat mi-souverain et d'un Etat vassal. — L'Égypte est vassale de la Turquie.

CHAPITRE III. — Caractère de la vassalité du Khédivat..... 273

Conséquence qui découle de l'ensemble de cette étude. — Examen de quelques clauses défavorables du firman d'investiture. — Cet examen démontre combien la vassalité est nominale.

CONCLUSION. — L'Avenir du Khédivat..... 281

BIBLIOGRAPHIE 287